الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الاقتصاد
قسم الاقتصاد

# آفاق وتحديات التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي في إطار الشراكة السورية-الأوربية

*The horizons and obstacles of the Syrian-European economic cooperation in the framework of the Syrian-European partnership*

دراسة أعدت لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية-العلاقات الاقتصادية الدولية

إعداد الطالب:كنان سليمان حسن
إشراف:أ.د.عدنان سليمان

دمشق:2010

# الإهداء

إلى من يحدد هويتنا ويحتضننا أي كانت حالنا..**وطني الغالي سورية**

إلى من زرعوا في نفسي حب العلم ....**والدي َ وإخوتي**

إلى الذين عاشوا معي القصة وشاطروني الشوق والأمل.**أصدقاء وأحبة**

إلى من اعتنق البحث والعلم أسلوباً للحياة..... **أساتذة وطلبة علم**

# شكرخاص

في ختام هذاالبحث لايسعني إلا أن أتوجه بعميق الشكر والامتنان لأستاذي المشرف الأستاذ الدكتور عدنان سليمان الذي كان خير مرشد ومعين لإتمام بحثي المتواضع فله مني كل الشكروالتقدير.

وشكري موصول كذلك لكل من:

-السادة الأساتذة الكرام أعضاء لجنة الحكم الأستاذ الدكتور حسين الفحل والأستاذ الدكتور مدين علي الذين تكرموا بقراءة هذه الرسالة و الحكم عليها.

- عمادة كلية الاقتصاد بجامعة دمشق وأعضاء هيئة التدريس فيها.

# ملخص


يشهد الاقتصاد السوري منذ مطلع الألفية الحالية حراكاً إصلاحياً غير مسبوق، وقد تمثلت أبرز عناوين هذا الحراك بالتوجه للانفتاح الاقتصادي الداخلي والخارجي، حيث بدأت محاولات الانفتاح الاقتصادي الداخلي بمحاولات إصلاح الاقتصاد السوري ممثلاً بقطاعه العام، والتي مالبثت أن أنتجت تحولاً في الأنموذج الاقتصادي المتبنى في الاقتصاد السوري منذ عقود من الأنموذج الاشتراكي المخطط إلى أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي ، أما التوجه للانفتاح الاقتصادي الخارجي فقد بدأ منذ العام 1998 من خلال بدء المفاوضات مع الاتحاد الأوربي من أجل إقامة شراكة سورية-أوربية في إطار إعلان برشلونة أسوة بالدول المتوسطية الغير أوربية الأخرى، ويدور هذا البحث في فلك هذه الشراكة المنتظرة، حيث يتناول موضوع العلاقات الاقتصادية السورية-الأوربية وبصورة خاصة ومعمقة التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي في إطار الشراكة السورية-الأوربية المنتظرة .

يهدف البحث بصورة أساسية إلى تسليط الضوء على الجانب الفني للتعاون الاقتصادي السوري-الأوربي، وذلك انطلاقاً من قاعدة أن التعاون الاقتصادي بمفهومه العام والذي يترجم من خلال التبادل التجاري يمكن أن يؤدي إلى زيادة المبادلات التجارية وبالتالي إلى تحقيق نمو اقتصادي، ولكن ليس التنمية الاقتصادية،في حين أن أهمية التعاون الاقتصادي الذي يشكل الجزء الأهم في الاتفاقية بالنسبة لسورية، تنبع من كونه يخلق طاقة نمو مستدامة، كما جاء في المادة 91 من اتفاقية الشراكة السورية-الأوربية بأن التعاون سيركز على القطاعات التي ستتأثر بتحرير الاقتصاد، وعلى المجالات التي تقرب اقتصاد سورية والمجموعة من بعضهما، وخاصة توليد النمو وفرص العمل، وتحديث وتكييف الاقتصاد السوري بما ينسجم مع اقتصاد الاتحاد الأوربي، وعلى اعتبار الاقتصاد السوري اقتصاد نامي وبالتالي فإنه يحتاج إلى التنمية الاقتصادية المستدامة أكثر من حاجته للنمو اقتصادي عابر.

يتم من خلال هذا البحث محاولة تناول التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي في إطار الشراكة السورية-الأوربية، و ذلك من خلال تناول ثلاثة مجالات مهمة لنجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي، وتتمثل بالبنية المؤسساتية والتشريعية والموارد البشرية والقطاع الخاص، حيث يتناول الباحث التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي من خلال دراسة و تحليل هذه المجالات واستشفاف نقاط الضعف فيها، والتي تحول بدورها دون نجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي، ومن ثم استشفاف أهم متطلبات تطوير هذه المجالات، و دراسة الواقع الحالي لتجارب للتعاون الاقتصادي السوري-الأوربي في هذه المجالات من أجل استنتاج أهم التحديات التي تحول دون نجاح وتطور هذا التعاون واستشفاف أهم آفاقه.

في ختام البحث أمكن الخروج بعدد من الاستنتاجات والمقترحات التي تساهم في إيضاح المشكلات الرئيسية التي تحول دون نجاح الانفتاح الاقتصادي السوري الداخلي والخارجي بصورة عامة، ودون نجاح وتعميق التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي في إطار الشراكة السورية-الأوربية بصورة خاصة.

# فهرس المحتويات

# فهرس الجداول

# فهرس الأشكال

# آفاق وتحديات التعاون الاقتصادي السوري- الأوربي
# في إطار الشراكة السورية-الأوربية

**مقدمة:**

أصبحت السمة المميزة لعالمنا المعاصر هي التداخل الواضح لأمور السياسة والاقتصاد والاجتماع والثقافة والسلوك دون أي اعتبار للحدود السياسية للدول ذات السيادة، أو الانتماء إلى وطن محدد أو لدولة معينة ودون حاجة إلى إجراءات حكومية. أما على المستوى الاقتصادي فإن العمليات والمبادلات الاقتصادية أصبحت تجري على نطاق عالمي بعيداً عن سيطرة الدولة الوطنية، كما أن الاقتصاديات الوطنية أصبحت تتحدد بهذه العمليات، وهذا الوضع يعد صورة مغايرة لما كان عليه الحال في السابق، حين كانت الاقتصاديات الوطنية هي الفاعلة أما الاقتصاد العالمي فهو ثمرة تفاعلاتها، وبناءً على ذلك يمكن تحديد أهم سمة لعالمنا مع بداية القرن الواحد والعشرين، بالاتجاه المتزايد نحو التكتل الاقتصادي بهدف حماية الكيان الاقتصادي للدولة من خلال التعاون مع عدد من الدول الأخرى، تجنباً لفتح الأسواق أمام الاقتصاد العالمي ككل. هذا على الصعيد الدولي، أما على الصعيد الإقليمي والعربي فإن تعثر التعاون الاقتصادي العربي، وغياب أفق تكتل اقتصادي عربي يؤمن الحماية والقوة التفاوضية للدول العربية في وجه عولمة اقتصادية متزايدة النفوذ، لا يعد حالاً أفضل.

أمام هذه التحديات بالإضافة إلى العقبات الأساسية لعملية التنمية الاقتصادية السورية، والمتمثلة بنقص الاستثمارات وضيق السوق الداخلية، اتخذت سورية القرار بالانضمام إلى الشراكة الأوربية-المتوسطية، حيث ينتظر اتفاق الشراكة السورية الأوربية تصديق البرلمان الأوربي عليها بعد أن تم توقيعه بالأحرف الأولى لمرتين وذلك بعد ثماني سنوات شهدت /12/ جولة تفاوضية شاقة. ولا تعتبر هذه الشراكة الحل الأمثل الذي يحمل في طياته الكثير من المنافع للاقتصاد السوري على المدى القصير والمتوسط الأجل، بقدر ما تعتبر خياراً استراتيجياً يوفر للاقتصاد السوري بعض الحماية و الفوائد الإيجابية في ظل الاقتصاد المتعولم .

هذا ويعتبر التعاون الاقتصادي بمفهومه الفني بما يوفره من مساعدات فنية واستشارية ومالية للاقتصاد السوري أحد أهم جوانب هذه الاتفاقية ، حيث يحتاج الاقتصاد السوري لعملية إصلاح وإعادة هيكلة شاملة تؤدي إلى تكييفه بما ينسجم مع استحقاقات والتزامات المرحلة المقبلة، وهنا تأتي أهمية التعاون الاقتصادي من خلال آلياته وبرامجه للمساهمة في عملية الإصلاح، وإعادة الهيكلة والتكييف ، وهذا ما سيتم محاولة إيضاحه في هذا البحث من خلال إيضاح مفهوم التعاون الاقتصادي، ومجالاته في اتفاقية الشراكة السورية-الأوربية، وتبيان آلياته وأساليب تحقيقه واستشفاف آفاقه وأهم التحديات التي تواجهه .

**أهمية البحث:**

تنبع أهمية هذا البحث من معالجته لموضوع التعاون الاقتصادي بين سورية والاتحاد الأوربي في إطار اتفاقية الشراكة ، فبالرغم من تطرق الاتفاقية لهذا الموضوع في الباب الخامس من خلال 19 فقرة، إلا أن هذا التطرق بدا شكلياً من خلال الاكتفاء بتخصيص مادة واحدة لكل مجال أو قطاع، بالرغم من أهمية التعاون الاقتصادي الذي يشكل الجزء الأهم في الاتفاقية بالنسبة لسورية ،كونه يخلق طاقة نمو مستدامة، كما جاء في المادة 91 بأن التعاون سيركز على القطاعات التي ستتأثر بتحرير الاقتصاد، وعلى المجالات التي تقرب اقتصاد سورية والمجموعة من بعضهما، وخاصة توليد النمو وفرص العمل، وتحديث وتكييف الاقتصاد السوري بما ينسجم مع اقتصاد الاتحاد الأوربي ،فالشراكة السورية-الأوربية بشروطها المجحفة لسورية، ووضع الاقتصاد السوري الهش، ستقتصر على فتح الأسواق السورية أمام المنتجات الأوربية ، وعدم قدرة المنتجات السورية على تحقيق أية مكاسب في السوق الأوربية،إذا لم يتم اتخاذ خطوات فعلية وجادة لتطوير وتحديث الاقتصاد السوري.

**فرضيات البحث :**

- يعتبر التعاون الاقتصادي من أهم جوانب الشراكة السورية الأوربية بسبب ما يمكن أن يوفره من عوامل وآليات لتطوير وتحديث لقطاعات الاقتصاد السوري، لكن هذا التعاون يحتاج إلى إيضاح مجالاته ووضع آليات واضحة للتنفيذ، من أجل تحقيق الفائدة المرجوة والاستفادة من اتفاقية الشراكة .
- إن هناك علاقة ترابط وثيقة بين النجاح في مجالات التعاون الاقتصادي وتطور البيئة المؤسساتية والتشريعية الاقتصادية والإدارية السورية، وهذه العلاقة ترقى إلى السببية فبوجودها ينجح التعاون الاقتصادية وبغيابها يفشل .كما توجد علاقة تبادلية بين النجاح في مجالات التعاون الاقتصادي، وتوفر الكوادر البشرية المؤهلة لإدارة عمليات وبرامج التعاون الاقتصادية والإدارية. يشكل ضعف القطاع الخاص وصغر حجمه في الاقتصاد السوري تحدياً كبيراً أمام إنجاح التعاون الاقتصادي السوري الأوربي، والوصول إلى النتائج المرجوة .
- سيؤدي التعاون الاقتصادي الأوربي السوري الناجح إلى عدد من الفوائد للاقتصاد السوري أهمها : تنمية الموارد البشرية، ونقل التكنولوجيا، و تفعيل دور القطاع الخاص وزيادة دوره في الاقتصاد السوري، وتطوير القطاع المالي والمصرفي السوري .

**إشكالية البحث:**

تكمن إشكالية هذا البحث في نقطتين رئيسيتين تتمثلان بـ :

- إن اتفاقية الشراكة السورية الأوربية كاتفاقية بين تكتل اقتصادي قوي ومتقدم يشكل أقوى تكتل اقتصادي عالمي ويتألف من 27 دولة و300 مليون نسمة، واقتصاد صغير الحجم ونامي سيؤدي إلى علاقة تبعية اقتصادية والعديد من الآثار السلبية على الاقتصاد الضعيف، وبشكل خاص فيما يتعلق بتحرير التجارة الخارجية مع الاتحاد الأوربي، والإزالة التدريجية للقيود الجمركية وغير الجمركية على حركة السلع والخدمات .
- من ناحية أخرى فإن هذه الاتفاقية هي قرار لابد من اتخاذه، بسبب فشل الاقتصاد الموجه في تنمية الاقتصاد الوطني، ومن أجل الحد من الفقر والبطالة، بالإضافة إلى عقبتي التنمية الاقتصادية في سورية،و المتمثلتين بضعف الاستثمارات وضيق السوق الداخلية .

وبين هاتين الإشكاليتين يحاول البحث إبراز جانب التعاون الاقتصادي في اتفاقية الشراكة كعنصر رئيسي، يساهم في تطوير الآليات الاقتصادية السورية وتهيئتها لتنسجم مع متطلبات تحرير التجارة والانفتاح الاقتصادي على الاتحاد الأوربي، مما يؤدي إلى تقليل الآثار السلبية لهذه الاتفاقية، وتعظيم الآثار الإيجابية من خلال تعظيم دور القطاع الخاص، وتنمية الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا، وإصلاح القطاع المالي والمصرفي .

**الهدف من البحث:**

يهدف البحث إلى محاولة تسليط الضوء على جانب بالغ الأهمية من جوانب اتفاقية الشراكة السورية الأوربية وهو التعاون الاقتصادي، وذلك من المنظور الضيق للمفهوم وليس من المنظور الواسع ،فالهدف هو دراسة مجالات التعاون المتمثلة بتنمية الموارد البشرية، وإصلاح البنية المؤسساتية والاقتصادية، بالإضافة إلى تفعيل دور القطاع الخاص، والذي من المفترض أن يؤدي دوراً اقتصادياً بالغ الأهمية في المرحلة القادمة . و يهدف البحث إلى دراسة هذه المجالات على اعتبارها تحديات في وجه التعاون الاقتصادي السوري-الاوربي، وآفاق محتملة لنجاح هذا التعاون ، وذلك من خلال محاولة استشفاف أهم مشكلات هذه المجالات وسبل معالجتها.

**حدود البحث:**

يندرج التعاون الاقتصادي في اتفاقية الشراكة السورية الأوربية في الباب الخامس من الاتفاقية ضمن 19 فقرة، ويخصص مادة واحدة لكل مجال أو قطاع، وبسبب ضخامة مجال التعاون الاقتصادي وتعدد مجالاته سيتم الاكتفاء في هذا البحث بدراسة بعض مجالات التعاون الاقتصادي

دون الأخرى، وذلك تبعاً للأهمية التي يحتلها مجال التعاون بالنسبة للاقتصاد السوري من وجهة نظر الباحث. ومن أجل تحقيق ذلك سيتم اعتماد تصنيف مختلف لمجالات التعاون الاقتصادي عن التصنيف الذي اعتمدته الاتفاقية، حيث سيتم دمج بعض المجالات مع بعضها بما يسهل عملية الدراسة واستخلاص الاستنتاجات، وذلك انطلاقاً من الأهمية النسبية لهذه المجالات بالنسبة للاقتصاد السوري .

**منهاج البحث :**

يعتمد البحث على منظومة منهجية تتكون من عدة مناهج أولها المنهج التاريخي والذي يتجلى واضحاً في الفصل الأول من البحث عند الحديث عن تطور مفهوم التعاون الاقتصادي الدولي ، وتاريخ التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي، ثم يأتي المنهج الوصفي والذي يعتمد على الوصف الظاهري والدقيق للمشكلة ، ثم لا يلبث التحليل بوصفه منهجاً آخر أن يأتي مكملاً للمنهج الوصفي ليكون تحليلاً علمياً لوصف حقيقي لطبيعة المشكلات التي يعالجها هذا البحث، من خلال تحليل تكوين وأداء القطاعات هدف الدراسة، بالاعتماد على مؤشرات أداء هذه القطاعات وتطور هذا الأداء، ثم العمل على المنهج الاستدلالي الاستقرائي لاستنتاج واستقراء أهم التحديات الموجودة وسبل معالجتها للوصول إلى الأهداف المرجوة ..

**مخطط البحث:**

## الفصل الأول :التعاون الاقتصادي في إطار الشراكة السورية الأوربية

المبحث الأول :مجالات التعاون الاقتصادي الدولي.
المبحث الثاني : مشروع الشراكة الأوربية المتوسطية
المبحث الثالث :الشراكة الأوربية السورية .
المبحث الرابع :أساليب وطرق تنفيذ التعاون الاقتصادي.

## الفصل الثاني:تحديات التعاون الاقتصادي السوري الأوربي

المبحث الأول :ضعف البنية المؤسساتية والتشريعية.
المبحث الثاني : غياب الموارد البشرية المؤهلة.
المبحث الثالث :ضعف دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني.

## الفصل الثالث :آفاق التعاون الاقتصادي السوري الأوربي

المبحث الأول :تنمية الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا.
المبحث الثاني :تفعيل دور القطاع الخاص.
المبحث الثالث :تطوير القطاع المالي والمصرفي.

الاستنتاجات والمقترحات.

اختبار صحة الفرضيات
المراجع
الملاحق

# الفصل الأول

# التعاون الاقتصادي في إطار الشراكة السورية - الأوروبية

**تمهيد:**

يعود التواصل بين ضفتي المتوسط إلى ماقبل ظهورالعرب والأوروبيين كمجموعتين متمايزتين في العصور الوسطى والحديثة، فقد كان العالم القديم يتألف من أوروبا،الشرق الأوسط ،إفريقيا وآسيا. وقد مرت هذه العلاقات بمراحل مختلفة تبادلت فيها المجموعات مراكز القوة و الضعف،القيادة و التبعية،إلا أن القرن العشرين قد شكل مرحلة متميزة من مراحل تطور هذه العلاقات، ويمكن رد هذا التطور الى عدة عوامل أهمها الوسط المشكل لهذه العلاقات بمتحولاته الداخلية و الخارجية :

- على صعيد التحولات الخارجية، يوجد عدة مفاهيم يمكن اعتبارها استثنائية في عصرنا الحديث كماً ونوعاً، والتي من أبرزها العولمة الاقتصادية والثورة التكنولوجية.
- أما على صعيد التحولات الداخلية، فإن المجموعة الأوروبية قد نجحت في الوصول الى صيغة تكتل اقتصادي وسياسي يعد من أنجح التكتلات في عصرنا الحديث، ولم يسبق لأوروبا أن حققت هذا القدر من التكامل من قبل، في حين أن العرب على الضفة الأخرى للمتوسط يشكلون مزيجاً مفككاً فريداً من نوعه، على الرغم من امتلاكهم لجميع عناصر التكتل، إلا أنهم عجزوا على مر عدة عقود في العصر الحديث من استغلال هذه العناصر.

من خلال هذه الصورة العامة ارتسمت ملامح العلاقات العربية–الأوروبية في العصر الحديث، وقد اندرجت هذه العلاقات في إطار الشراكة الأورو-متوسطية، والتي هي ثمرة تطور السياسة الأورومتوسطية التي يمكن رصد نقطتي تحول أساسيتين في منحى تطورها:

- النقطة الأولى هي عام 1973 وتحديداً بعد حرب تشرين التحريرية.
- النقطة الثانية هي عام 1995 تاريخ إعلان برشلونة.

وقد شكل إعلان برشلونة نقطة التحول الجوهرية في سياسة الاتحاد الأوروبي، و علاقاته مع جيرانه المتوسطيين، من مفهوم التعاون القائم على تلقي المساعدات، ومنح امتيازات دخول الأسواق دون تقديم مقابل إلى مفهوم الشراكة، الذي سيتضمن مبدأ الأخذ والعطاء.أما مفهوم التعاون الاقتصادي الدولي فقد أخذ يتبلور مع بداية العصر الحديث، وأفول العلاقات القديمة التي كانت قائمة على مبدأ الاستعمار والسيطرة المباشرة، وذلك بسبب الحاجة إلى نوع جديد من أساليب التدخل من قبل دول الشمال أو الدول الاستعمارية في أمور دول الجنوب-الدول المستعمرة سابقاً- ، و سيتم في هذا الفصل التطرق لتطور مفهوم التعاون الاقتصادي الدولي، و تطورالسياسة الاقتصادية الأوروبية تجاه حوض المتوسط وبالأخص سورية .

## المبحث الأول : مجالات التعاون الاقتصادي السوري –الأوروبي:

### 1-1- تطور مفهوم التعاون الاقتصادي الدولي:

تميز القرن التاسع عشر بانقسام دول العالم إلى دول الشمال ذات الاقتصاديات المصنعة والدخل المرتفع ، ويقابلها دول الجنوب ذات الصناعة الأقل تطورا و دخل الفرد المنخفض فيها .أمام هذه الوضعية التي تتمثل في اللامساواة في توزيع الثورة المادية على مستوى الكرة الأرضية ،وطبيعة العلاقة بين هاتين المجموعتين القائمة حتى منتصف القرن العشرين على السيطرة المباشرة المتمثلة بالاستعمار المباشر، ومن ثم أشكال الانتداب المختلفة التي تطورت مع انتهاء الحرب العالمية الثانية، وفي إطارمحاولات وضع أسس جديدة للاقتصاد الدولي تصب في مصلحة الدول المنتصرة، تم الوصول إلى ماصطلح تسميته بالتعاون الاقتصادي الدولي بين

هاتين المجموعتين، والذي يقوم على أساس مساعدات مالية و تقنية في إطار العلاقات بين الدول الغنية و الدول الفقيرة. فالتعاون بهذا المفهوم كان يتميز بتحقيق أبعاد إستراتيجية غالباً ما توظف فيه نظريات اقتصادية تنموية تنتمي لهذا التيار أو ذاك، حيث كانت الدول النامية تحاول الاستفادة من هذا الصراع الإيديولوجي من خلال الحصول على مساعدة الدول المتقدمة من أجل التنمية، التي ترتكز أساسا على ترسيخ الانتماء السياسي للدول النامية لأحد معسكري الحرب الباردة .

ومن هنا يمكن القول أن التعاون الاقتصادي الدولي، هو تحرك جماعي للأطراف الدولية المعنية به، وهو الأمر الذي يفترض ضمنيا وجود استعداد و إرادة و رغبة وقدرة من الفاعلين بشكل جدي و منسجم يسهل التدخل في الحياة الاقتصادية للدول المرتبطة بهذا التعاون، وبما يضمن حقوق متساوية لكل الأطراف، وينطبق هذا التعريف على التعاون الذي يتم بين الدول المتقاربة في مستويات النمو أي شمال-شمال أو جنوب-جنوب،أما التعاون بين شمال-جنوب فقد أثبتت التجارب في العلاقات الاقتصادية الدولية أنه قد أدى فقط إلى توزيع لا متكافئ للثروات الاقتصادية .[1]

**أولاً:نشوء و تطور التعاون الاقتصادي الدولي:**

تجمع مختلف الدراسات الاقتصادية المهتمة بموضو ع التعاون الاقتصادي الدولي على أن مفهوم وسياسة التعاون قد ولدت في العصر الحديث نتيجة لظرفين رئيسين:

- الأول: هو تصفية الاستعمار القديم الذي خضعت له معظم الدول المسماة بالدول النامية.
- الثاني: هو معطيات الحرب الباردة التي نشأت بين الكتلتين الشرقية والغربية، والتي أعادت ترتيب العلاقات الدولية من جديد ، مستعملة في ذلك التعاون كأحد الأساليب لتحقيق الأهداف الاستراتيجية لكل معسكر .

و بذلك يمكن القول أن التعاون الاقتصادي الدولي قد تحدد وفق اختيارات استراتيجية، عمقت درجة التبعية في الدول النامية التي كان يملى عليها استراتيجيات ونظريات تنموية مستنبطة من الفكر الاقتصادي الاشتراكي أو الليبرالي، وغالبا ما كانت النماذج التنموية المستنبطة من هذين الفكرين غريبة في أصولها عن واقع الدول النامية. كما أدى سعي المعسكرين وراء تحقيق الأهداف الاستراتيجية بجميع الوسائل المتاحة السياسية والاقتصادية والثقافية إلى إهمال إحداث تنمية حقيقية في البلدان النامية، و بهذا فقد التعاون شروطه وأهدافه الأساسية و فعالية المساعدات الإقتصادية، مما جعل من التنمية المستدامة في الدول النامية حبيسة صراعات إيديولوجية، بقيت هذه الدول مسرحا لها أكثر من نصف قرن، باستثناء بعض الدول التي إستطاعت أن تكسر هذه الدوامة، و تحقق تنمية إيجابية في ظل هذا الصراع كما حدث في دول جنوب شرق آسيا .

**ثانياً:التعاون الاقتصادي الدولي في ظل المعطيات الدولية الجديدة:**

تميزت العشرية الأخيرة من القرن العشرين بسقوط وانهيار القطبية الثنائية، فانهيار الاتحاد السوفييتي ساهم في انفراد الولايات المتحدة كقطب أوحد ، وتحولها إلى قوة عليا تبسط يدها على العالم، و يظهر ذلك جليا في الواقع الميداني، حيث أحكمت سيطرتها على المصادر الرئيسية للطاقة المتمثلة بالنفط ، وفي ظل هذا التشكيل الجديد للعالم انفردت الولايات المتحدة بسيادتها في كافة المجالات الإقتصادية و المالية و التجارية. ثم برز في غمرة هذه الأحداث مفهوم العولمة

---

1كاشيير ،عبدالقادر:**نحو تنظيم اقتصادي دولي جديد من منظور الدول النامية**،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الأولى 1995 ،ص29 .

لتوحيد القيم و التصورات واختراق الحدود و تقليص السيادة الوطنية، فالمال و التكنولوجيا و القوة، كلها أصبحت وسائل لتحقيق بنى إيديولوجية وثقافية موحدة .

إن الخلاصة الأساسية لما سبق تبرز أن العولمة و السيادة تبدوان كنقيضين، فلا تتحقق إحداهما إلا بإلغاء الأخرى، فدور الدولة القطرية أخد يتضاءل مع العولمة الحديثة، وبالفعل نحن اليوم أمام دولة مقيدة في جميع ميادين الحياة، فعلى سبيل المثال السياسة المالية والنقدية والإقتصادية ككل تتأثر بدور وحركة الشركات العابرة للقارات، كذلك تنتقل الأموال كما الأزمات المالية الكترونياً، مماأصبح يولد أزمات فجائية كما حدث لدول جنوب شرق آسيا، وكما انتقلت الأزمة المالية الحالية من الولايات المتحدة الأمريكية إلى مختلف دول العالم . إن هذه الواقع والمخاطر التي أصبحت تهدد وجود الدول منفردة، قد دفع الدول إلى العمل على تشكيل جديد للعالم، كرد فعل تجلى في ظهور تكتلات إقليمية كالاتحاد الأوروبي واليابان، اللذان يحاولان فرض نفسيهما كأقطاب جديدة، بالإضافة إلى ارتسام ملامح جديدة لتشكيل تكتلات إقليمية أخرى، والتي يتوقع أن تلعب دورا هاما في تحديد معالم النظام العالمي الجديد، فموقع الظاهرة الإقليمية  أصبح يتميز بأهمية قصوى، بفعل هامش التحرك والمبادرة المبنية على الموقع الجماعي، لتلبية إحتياجات الدول وحل المشكلات التي تواجهها، حيث يعجز الموقع الفردي للدولة واحدة.

في خضم هذه المعطيات نشأ التعاون متعدد الأطراف، بفعل نقله نوعية تعتمد على التعامل، الذي يتم من خلال وبين وعبر المجموعات الإقليمية. فإذا كان التعاون الدولي اعتمد في السابق على مسألة المساعدات بشكل أساسي، فإن الأوضاع الراهنة تحتم إعطاء الأسبقية للتعاون التجاري و المالي المتعدد الأطراف،ورفع الكفاءات الاقتصادية للدول النامية وتعزيز التعاون الإقليمي ، وأصبح الأمر لا يتوقف على مدى السلطات والإختصاصات الممنوحة للتكتل الإقليمي، بقدر ما يتوقف على اتجاه إرادة وحرص الدول الأعضاء، نحو تدعيم عملية التعاون، و ترقيتها لتشمل جميع ميادين الحياة الإقتصادية والاجتماعية والثقافية .[1]

في ضوء هذا التحليل، و إذا كانت الدول المتقدمة تسعى إلى بناء التكتلات و هي قوية منفردة، فإن ذلك يظهر حاجة الدول النامية لإنشاء مثل هذه التكتلات، خاصة في ظل المشكلات التي تواجهها هذه الدول النامية، في ظل نظام القطبية الأحادية، وظهور ترتيبات جديدة لأوضاع العالم والتي تتمثل أبرزها بـ :

- انخفاض أسعار المواد الأولية، والتي تعتبر مصدر الدول النامية الرئيسي للقطع الأجنبي.
- إتجاه الدول المتقدمة إلى تخفيض، ومن ثم إلغاء المساعدات العمومية التي تقدمها للدول النامية، بسبب غياب الحوافز الإيديولوجية و السياسية.
- كبر حجم المديونية الخارجية .
- النمو الديمغرافي المرتفع.
- الصراعات السياسية، و التي تشكل الدول النامية مسرحاً خصباً لها.

ومع عدم نجاح الدول النامية في تشكيل مثل هذه التكتلات، يظهر التعاون الاقتصادي الدولي والشراكات مع تكتلات الدول المتقدمة كأحد أبرز البدائل المتاحة أمام هذه الدول لمواجهة تحديات العولمة الاقتصادية، وتأمين الحد الأدنى من الحماية لكياناتها الاقتصادية والاجتماعية.

---

[1] **المؤتمر الوزاري الأوربي المتوسطي الثاني: الشراكة الأورو-متوسطية**، مالطا 15 و 16 نيسان 1998، أوراق المؤتمر ص 35.

**ثالثاً:الأهداف الجديدة للتعاون الاقتصادي الدولي :**

أدى تبدل أشكال واستراتيجيات التعاون الاقتصادي الدولي إلى تبدل في الأهداف التي يهدف هذا التعاون إلى تحقيقها والتي أصبحت تتمثل بـ:[1]

1. تعزيز التجارة و الاستثمار و الكفاءة الاقتصادية، من خلال تطوير آليات التنافسية الاقتصادية، المتمثلة في توفير منتوجات بجودة عالية و أسعار منخفضة و كميات كبيرة.
2. القضاء على ظاهرة الهجرة بجميع أشكالها، من خلال توفير ظروف اجتماعية ملائمة للعيش الكريم في البلدان النامية.
3. محاربة الإرهاب والجريمة المنظمة، لتوفير الأجواء الآمنة .
4. القضاء على الأسواق الموازية، و الاقتصاد غير الرسمي وتبييض الأموال .
5. الإشتراك في وضع برنامج للحفاظ على البيئة و تخفيض درجات التلوث .

استنادا إلى الأهداف المذكورة سابقا يتضح لنا أن التعاون الاقتصادي الدولي لم يعد يقتصر على المساعدات النقدية و المالية فحسب، بل أصبح يتعدى ذلك إلى المساهمة المباشرة في الحياة الاقتصادية للدول النامية، من خلال الاستثمار المباشر في هذه الدول، الأمر الذي يجعل من الدول المتقدمة طرفا في عملية تطوير المنتجات و الخدمات في الدول النامية، ويمكن في هذا الإطار استنتاج أهمية الشراكة الأورو-متوسطية، والدور الهام الذي ستقوم به في التطور الاقتصادي للدول المتوسطية الغير أوربية، عند الاستثمار الجيد لآلياتها وأهدافها.

و خلاصة لما تم طرحه يمكن القول أن التعاون الاقتصادي الدولي، و لكي يحقق الأهداف المرجوة منه في تحقيق التنمية المستدامة للدول النامية الشريكة فيه، فإنه يجب أن يقترن بالجهود الذاتية لهذه الدول، ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف إلا إذا أخذت البلدان النامية بنفسها زمام المبادرة، وتحقيق السيطرة والمنفعة المثلى من مقدراتها المادية.

## 1-2- التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي :

إن أهم مايميز الاقتصاد السوري، هو الضعف الكبير في تنوع الجهاز الإنتاجي، وذلك على الرغم من توفر الإمكانيات الكبيرة، من امتلاك للمواد الأولية خصوصاً الزراعية و توفر اليد العاملة الرخيصة والمؤهلة نسبياً، خصوصاً في قطاعي النسيج وصناعة الألبسة . ويعتبر هذا الواقع الاقتصادي السوري كنتيجة لأنموذج التنمية الاقتصادية الذي تم اعتماده حتى وقت قريب، والذي كان قائماً على ملكية الدولة لوسائل الإنتاج، وانتهاج سياسة حمائية للاقتصاد الوطني اتجاه الأسواق الخارجية، ولكن خلال السنوات الأخيرة اعتمدت القيادة الاقتصادية سياسة انفتاحية على الاقتصاد الدولي، تترافق مع تقليص لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، والدخول التدريجي في اقتصاد السوق. إن مايميز التجربة السورية في هذا الإطار من تطويرها لبرامجها الاقتصادية والخروج من أزمة الركود وضعف معدلات النمو خلال السنوات الأخيرة من القرن الماضي، هو عدم لجوءها إلى صندوق النقد الدولي، و إبرام اتفاقيات وسياسات للتكييف والتصحيح الهيكلي لاقتصادها، كما فعلت العديد من الدول النامية والعربية خاصة، كالمغرب أول هذه البلدان التي لجأت إلى ذلك في عام 1983، ثم الجزائر 1994-1995. ولعل السبب الأساسي وراء ذلك هو عدم وجود مديونية كبيرة كالتي كانت لدى الدول النامية الأخرى، التي وجدت نفسها مضطرة

---

[1] **المؤتمر الوزاري الأوربي المتوسطي الثاني: الشراكة الأورو-متوسطية،** مالطا 15 و 16 نيسان 1998، أوراق المؤتمر 40.

لقبول برامج الصندوق في التكييف والتصحيح الهيكلي، في ظل هذه المرونة النسبية احتفظت سورية لنفسها بحق اختيار المنهجية والأسلوب في إدارة اقتصادها، وعدم تبني برامج الصندوق الدولي ودفع كلفها التي تتمثل أساساً في التقليص من الدعم المالي للمواد الأساسية، تدعيم المنافسة الاقتصادية، تقليص النفقات العامة، تحرير معدلات الفائدة والأسعار،واعتماد سياسة مالية أكثر شفافية،و إعطاء الدور الفاعل للقطاع الخاص،و خصخصة المؤسسات العامة، وتسهيل دخول رأس المال الأجنبي لهذه البلدان.[1]*

وقد توصل صانعو القرار الاقتصادي في سورية إلى أن الاقتصاد السوري لا يستطيع أن يعيش بمعزل عما يجري من تحولات في العلاقات الاقتصادية الدولية، الأمر الذي يفرض عليه ترقية أشكال تعاونه التكاملي البيني، وتطوير أشكال الشراكة مع التجمعات الإقليمية، من خلال الاندماج الإيجابي الفعال في الحركية الاقتصادية الدولية، بصورة تضمن التحسن الدائم لأوضاعها الاقتصادية، والارتقاء بمستوى معيشة مواطنيها.

وفي إطار انفتاح الاقتصاد السوري على الاقتصاد الدولي، مثلت الشراكة الأورو-متوسطية النافذة الأكثر ملائمة للظروف السياسية والاقتصادية السورية، وفي نفس الوقت تمثل الشراكة السورية-الأوروبية جزءاً هاماً من المشروع الأوروبي المتوسطي، وإن لم يكن ذلك من الناحية الاقتصادية بالدرجة الأولى بالنسبة للاتحاد الأوروبي على الأقل، وإنما من الناحية السياسية بسبب أهمية الموقع والدور الإقليمي لسورية، وحاجة الاتحاد الأوروبي لهذا الدور، أما بالنسبة لسورية فإن أهمية الاتحاد الأوروبي تحمل الوجهين الاقتصادي والسياسي.

يلتزم الجانب الأوروبي من خلال اتفاقية الشراكة، بتقديم المعونة الفنية والمساعدات المالية اللازمة لتحديث القطاعات السورية المختلفة، وتنمية القدرات التصديرية لقطاع التجارة الخارجية، ودعم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، وتطوير التعاون الاستثماري. ويتيح الاتفاق لسورية حزمة من مساعدات التعاون المالي والفني، تركز على تعزيز إصلاحات تحديث الاقتصاد، ورفع مستوى البنية الأساسية، وتشجيع الاستثمارات والأنشطة المولدة لفرص العمل، والتجاوب مع الآثار المترتبة على الدخول التدريجي فى منطقة التجارة الحرة، وبصفة خاصة إعادة هيكلة والارتقاء بالصناعة، ودعم السياسات المطبقة فى المجال الاجتماعي، وحماية حقوق الملكية الفكرية، والتشريعات الخاصة بالمنافسة.[2]

ومن هنا تأتي فرصة تنمية التعاون السوري- الأوروبي التي تمثل فرصة هامة لسورية، خاصة في ظل التحولات الاقتصادية العالمية السريعة التي تشهد المزيد من التكتلات الاقتصادية والتجمعات الإقليمية المتكاملة، على غرار منطقة النافتا NAFTA في أمريكا الشمالية، ومنظمة دول جنوب شرق آسيا ACEAN ، ومنظمة التعاون الإقليمي لجنوب آسيا و غيرها.وفي ظل غياب تكتل عربي مماثل ،أصبحت الشراكة السورية-الأوروبية الخيار الأقرب للتطبيق، والأقل كلفةً بالنسبة للاقتصاد السوري، حيث أن دول الاتحاد الأوروبي عازمة على الانفتاح أكثر في المنطقة، وعدم الانغلاق كما يجري في الاقتصاديات المحيطة بها، ولهذا فإن هناك مصلحة

---

[1]* يمكن في هذا المعرض القول أنه بالرغم من أن سورية لم تتبن برامج البنك والصندوق الدوليين صراحةً ،إلا أن الخطوات الاقتصادية المتتالية المتبناة في سورية في بداية التسعينات وصولاً إلى اليوم لم تختلف كثيراً عن سياسات البنك والصندوق الدوليين، رغم عدم الإعلان رسمياً عن تبني تلك السياسات.

[2]البيومي ، محمد جمال الدين :**مذكرة حول المشاركة السورية الأوربية الفرص والتحديات أمام سورية**،الأمم المتحدة UNDP ، برنامج الأمم المتحدة للتنمية، Integrated Programme for Syria ، دمشق، 2003 ص 2 .

مشتركة في إقامة شراكة وتعاون حقيقي يقوم أساساً على تعظيم مصالح الجميع، بشكل يسمح بحدوث نمو اقتصادي وتنمية مستدامة في المنطقة.

### 1-3- اتفاقية التعاون الاقتصادي الشامل بين سورية والجماعة الأوروبية1977:

يعتبر اتفاق التعاون الاقتصادي الشامل الموقع بين سورية والاتحاد الأوروبي عام 1977 البداية الحقيقية للعلاقات الاقتصادية الأوروبية-السورية، ولقد جاء هذا الاتفاق ضمن جملة الاتفاقات الموقعة بين السوق الأوروبية المشتركة والدول العربية المشاطئة للبحر الأبيض المتوسط، وذلك في إطار تفعيل الدول الأوروبية لسياسة متوسطية تسعى من خلالها إلى إقامة علاقات سياسية متطورة مع الدول العربية، وإلى تقديم مزايا تجارية خاصة لتشجيع صادرات هذه الدول إلى الاتحاد الأوروبي، وتقديم المساعدات المالية. وقد كان هذا التطور الملفت في السياسة الأوروبية تجاه الدول العربية ناجم بالدرجة الأولي عن أزمة الطاقة التي تعرضت لها الدول الأوروبية، والناجمة عن توقف إمدادات النفط العربي بسبب حرب تشرين التحريرية.

لقد نص اتفاق التعاون الشامل الموقع مع الدول العربية علي مجموعة من الامتيازات لصادرات الدول العربية الصناعية إلى دول المجموعة الأوروبية آنذاك، بالإضافة إلى حزمة من المساعدات المالية. ولكن الدول العربية ومنها سورية لم تتمكن من تحقيق الاستفادة من هذا الاتفاق، بسبب عدد من عوامل الخلل الهيكلية في اقتصادياتها، والتي لم تلحظها اتفاقيات التعاون الموقعة، ويمكن تقييم اتفاق التعاون الشامل بين سورية والاتحاد الأوروبي من خلال عدد من المؤشرات الاقتصادية المرتبطة بتحقيق أهداف الاتفاق الموقع، من تشجيع الصادرات السورية إلى السوق الأوروبية المشتركة، وحركة الاستثمار الأجنبي المباشر، والمساعدات المالية الأوروبية المقدمة كمايلي:

- تطور حركة التبادل التجاري بين سورية والسوق الأوروبية المشتركة.
- تطور حركة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى سورية .
- الاستفادة من المساعدات المالية المقدمة من السوق الأوروبية المشتركة.

#### I. تطور التوزع الجغرافي للتجارة الخارجية السورية:

الجدول رقم (1) التوزيع الجغرافي للتجارة الخارجية السورية:

| الدول الشريكة | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| آسيا | %17 | %15 | %15 | %19 | %16 | %15 | %14 | %18 |
| أمريكا | % 6 | %6 | %6 | %7 | %8 | %7 | % 3 | %5 |
| دول أوربية أخرى | % 8 | %10 | %7 | %8 | %11 | %10 | %12 | %11 |
| الاتحاد الأوروبي | % 54 | %56 | %51 | %45 | %38 | %47 | %39 | %36 |
| الدول العربية | % 15 | %14 | %20 | %20 | %26 | %21 | %32 | %30 |
| دول أخرى | ----- | %1 | %1 | %1 | %1 | ----- | ----- | ----- |

المصدر:بيانات المكتب المركزي للإحصاء، إحصاءات التجارة الخارجية ، دمشق2008 .

يظهر الجدول السابق أن حصة الاتحاد الأوروبي التي فاقت الـ 50% من التجارة الخارجية السورية، تشهد تراجعاً منذ عام 2000 لصالح الدول العربية وخاصة بعد عام 2005 ودخول منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى حيز التنفيذ، ولصالح الدول الآسيوية وخاصة الصين، ومع أن الاتحاد الأوروبي يستحوذ على المرتبة الأولى في قائمة الدول التجارية الشريكة لسورية،

ولكن ما يجب الانتباه له فعلاً هو التركيبة السلعية لحصة الاتحاد الأوروبي من الصادرات السورية، فمع أن معظم الصادرات السورية تصل إلى الاتحاد الأوروبي الذي استهلك حوالي 62 % من الصادرات السورية عام 2005 بينما كانت حصة الدول العربية 26 %، فإن التركيبة السلعية للصادرات السورية بينت أن خمس سلع أساسية شكلت مانسبته وسطياً 78 % من الصادرات السورية بين عامي 2000-2005، ومن هذه السلع الخمسة الرئيسية فإن المنسوجات هى السلعة الوحيدة المصنعة، بينما المنتجات الأخرى لم تكن مصنعة أو حتى بحد أدنى من التصنيع، وبالتالي لم تحتو تقريباً على أية قيمة مضافة ناجمة عن عمليات إنتاج متسلسلة، أما القيمة المضافة الأعلى المرتبطة بصادرات النفط الخام، فقد نتجت عن الارتفاع الكبير في أسعار النفط عالمياً، حتى القيمة المضافة في صادرات النسيج كانت متواضعة.[1]

## II. تطور حركة الاستثمار الأجنبي المباشر:

يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر أحد أهم المرتكزات الاقتصادية في الوقت المعاصر، حيث أنه يلعب دوراً كبيراً في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لدى الدول، وذلك لكونه قناة رئيسية يتدفق عبرها رأس المال والخبرات العملية والفنية، ويتم من خلالها نقل التكنولوجيا و المهارات الإدارية، واستكشاف الأسواق الأجنبية للمنتجات المحلية. لهذه الأسباب وغيرها من الفوائد التي يجلبها الاستثمار الأجنبي المباشر للاقتصادات الوطنية، تسعى الاقتصاديات للعمل على جذبه، وتعتبر الاتفاقيات الدولية عنصراً مهماً لهذه المهمة. من هذا المنطلق يمكن الحكم جزئياً على مدى نجاح اتفاقية اقتصادية دولية في تحقيق الهدف المنشود منها، من خلال تطور حركة تدفق الاستثمار الأجنبي إلى الدول الموقعة على الاتفاقية، واعتماداً على هذا المبدأ يمكن التعرف على نجاح اتفاقية التعاون السورية مع السوق الأوروبية المشتركة، من خلال تطور صافي تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى سورية بين عامي 1990 - 2008

الجدول رقم (2) تطور صافي تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى سورية.

| العام | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| القيمة (مليون دولار | **71** | **92** | **67** | **176** | **251** | **100** | **89** | **80** | **82** | **263** | **270** | **110** | **115** | **160** | **275** | **508** | **613** | **898** | **1187** |

مصرف سوريا المركزي:مديرية الدراسات والتخطيط والإحصاء،2009. عام 2008 تقديري.

وتشير البيانات السابقة إلى أن تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى سورية قد اتخذ منحى تصاعدياً ثابتاً منذ عام 2001 وحتى الآن، في حين أنه اتخذ منحاً متذبذباً ومتواضعاً بين عامي 1990 و2000، و في حين يمكن رد المنحى الجيد لتدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى سورية بعد عام 2001، إلي الجهود المبذولة محلياً من إجل تحسين المناخ الاستثماري في سورية، وبعض الاتفاقيات الموقعة حديثاً مع دول إقليمية مثل تركية، فإنه يمكن استنتاج أن اتفاقية التعاون الاقتصادي الموقعة مع الاتحاد الأوروبي، لم تلعب دوراً بارزاً في زيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في سورية على مر العقود السابقة.

## III. المساعدات المالية:

تضمن اتفاق التعاون الشامل بين سورية والسوق الأوروبية المشتركة مثل بقية الدول العربية المتوسطية، أربعة بروتوكولات مالية مدة كل منها خمس سنوات موزعة على الشكل التالي:

- البروتوكول الأول : من 1977 – 1981

[1] زمان،كونستانتين:**مراجعة الاقتصاد السوري**، مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF تشرين الأول 2006 ص 33.

- البروتوكول الثاني : من 1982 – 1986
- البروتوكول الثالث : من 1987 – 1991
- البروتوكول الرابع : من 1992 – 1996

واتخذت هذه المساعدات شكل منح وقروض ميسرة من ميزانية الجماعة الأوروبية، وقروض من بنك الاستثمارالأوروبي، وقد أعطت هذه البروتوكولات القطاعات اللتي لها الأولوية بالاستفادة من هذه المساعدات في الزراعة والصناعة والخدمات والتكنولوجيا البيئية، وفيمايلي تفصيلات هذه البروتوكولات وفقاً لاتفاق التعاون الشامل بين عامي 1977-1996 :

الجدول رقم (3) بروتوكولات المساعدات والقروض المالية الأوروبية لسورية بين عامي 1977 -1996 بملايين الإيكو:

| البروتوكول | الأول | الثاني | الثالث | الرابع | الإجمالي |
|---|---|---|---|---|---|
| القروض | 34 | 64 | 110 | 115 | 317 |
| المنح | 26 | 33 | 36 | 43 | 138 |
| إجمالي | 60 | 97 | 146 | 158 | 455 |

1. المصدر: مكتب المعونات الأوروبية للتعاون www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

ويلاحظ من الجدول السابق أن البروتوكول الثالث شمل زيادة ملحوظة نسبياً عن سابقه في القروض، ويمكن إرجاع ذلك إلى التغيرات التي حدثت للجماعة الأوروبية، والانتقال إلى الاتحاد الأوروبي، إلا أن مقدار الزيادة في المنح ظل محدوداً، وعكست النواحي التي توجهت إليها هذه المساعدات اهتمامات الإتحاد الأوروبي. بناءً على ما سبق يمكن القول أن اتفاق التعاون الشامل لم يؤدي إلى زيادة القدرة السورية على تصدير السلع المصنعة إلى أوروبا، بل أدى إلى زيادة حصة الاتحاد الأوروبي من الواردات السورية الخام من نفط ومواد أولية، وبالتالي لم يؤدي هذا الاتفاق إلى زيادة القدرة على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى سورية، نظراً لتركز الصادرات السورية في المواد الأولية والخام التي لا تحتاج إلى معالجة تصنيعية، وبالتالي لم تنشأ أية مشاريع جذابة للاستثمارالأجنبي المباشر.

## 1-4- مجالات التعاون الاقتصادي السوري - الأوروبي:

تهدف كل اتفاقيات الشراكة الأورو-متوسطية، ومن بينها الشراكة الأوروبية-السورية إلى إنشاء منطقة للتجارة الحرة في غضون مرحلة انتقالية تمتد على اثنى عشر عاماً، ويعتبر الفارق الكبير في معدلات التنمية عائقاً جوهرياً يحول دون تحقيق ذلك، وفي هذا الإطار يأتي التعاون الاقتصادي في إطار الشراكة السورية-الأوروبية، الذي يهدف إلى مساندة ودعم نشاطات سورية من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية دائمة، ودعم كل الجهود التي من شأنها تقليص الهوة التنموية بين الطرفين، والوصول إلى مستويات متقاربة من التنمية.هذا في إطار الشراكة السورية-الأوروبية، أما على الصعيد العام، فيعتبر الاتحاد الأوروبي المانح الرئيسي لسورية، حيث أنه منذ عام 1979 ساهم الاتحاد الأوروبي بأكثر من 500 مليون يورو من أجل التعاون السوري-الأوروبي.[1] و يركز التعاون الاقتصادي بالدرجة الأولي على القطاعات التي تعاني من مشكلات داخلية في سورية ، وتلك التي ستتأثر مباشرة بعملية التحرير، ويأتي التعاون الاقتصادي في اتفاقية الشراكة مؤطراً بثلاثة مداخل أساسية تتمثل في:

[1] البيومي :محمد جمال الدين :**مذكرة حول المشاركة السورية الأوربية الفرص والتحديات أمام سورية**،الأمم المتحدة UNDP ، برنامج الأمم المتحدة للتنمية،Integrated Programme for Syria ، دمشق، 2003 ص 3 .

- إقامة منطقة للتجارة الحرة.
- تعاون اقتصادي.
- تعاون مالي.

وسيتم التركيز في هذا المبحث على المدخلين الثاني والثالث المتمثلين بالتعاون الاقتصادي والتعاون المالي، باعتبار التعاون الاقتصادي يشمل كافة مجالات التنمية: التعليم والتأهيل- العلم والتكنولوجيا- الطاقة...الخ، والتعاون المالي يشمل المنح والمساعدات والقروض المالية .

**أولاً: التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي:**

حددت مجالات التعاون الاقتصادي في إطار الشراكة السورية-الأوروبية بما يلي :[1]

- الخدمات المالية.
- الزراعة والصيد.
- النقل.
- مجتمع المعلوماتية والاتصالات الالكترونية.
- الطاقة.
- السياحة.
- الجمارك.
- الإحصاء.
- التعليم والتدريب والتأهيل المهني.
- التعاون العلمي والتكنولوجي.
- البيئة.
- تشجيع الاستثمار.
- الأنظمةالتقنية وتقييم المعايرة والمطابقة.
- الملكية الفكرية والصناعية والتجارية.

أما في الوثائق المشتركة، فثمة تحديد لمجالان رئيسيان للتعاون وهما الإصلاح الاقتصادي/المؤسساتي و التنمية الاجتماعية/البشرية. وكانت المفوضية الأوروبية في سورية قد وافقت في آذار 2007 على وثيقة استراتيجية سورية، و تحدد هذه الوثيقة ثلاث أولويات للإجراءات المنفذة خلال المدة 2007-2013:[2]

1- دعم الإصلاح السياسي و الإداري، بما في ذلك تحديث الإدارة و اللامركزية، و سيادة القانون، و احترام حقوق الإنسان الأساسية.
2- دعم الإصلاح الاقتصادي، بما في ذلك تنفيذ الخطة الخمسية العاشرة، و تحضير تنفيذ اتفاقية الشراكة، و تحضير الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.
3- دعم الإصلاح الاجتماعي بما في ذلك تنمية الموارد البشرية، و الإجراءات المرافقة لعملية التحول الاقتصادي.

كما رافقت هذه الوثيقة الاستراتيجية البرنامج الوطني التأشيري للفترة 2007-2010، و بمخصصات يبلغ مجموعها 130 مليون يورو ستشمل المجالات التالية:

- تنفيذ برنامج عمل الإصلاح الاقتصادي.

---

[1] سعيفان،سمير: **ندوة حول فرص الشراكة السورية-الأوربية وتحدياتها**،مركز الأعمال السوري- الأوربي، حلب27 أيلول 2005.

[2] European Neighborhood and Partnership Instrument ،**Syrian Arab Republic Strategy Paper 2007 – 2013& National Indicative Program 2007 – 2010**.p 2.

- § رزمة اجتماعية أساسية.
- § إجراءات تحسين الحوكمة المؤسساتية و الدفاع عن حقوق الإنسان.

**ثانياً :التعاون المالي السوري-الأوروبي:**

يمثل التعاون المالي محور هام للعلاقات الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وسورية في إطار الشراكة الاقتصادية، ويعتبر القاطرة التي تجر اتفاقيات الشراكة إلى تحديد أهدافها، ويقدم الاتحاد الأوروبي المساعدة المالية لسورية، من خلال تمويل المشاريع وكل ما من شأنه المساهمة في إنجاح عملية التأهيل ، ويعتبر برنامج **ميدا** MEDA الأداة الاقتصادية المالية التي وضعها الاتحاد الأوروبي لتطبيق برنامج الشراكة الأورو-متوسطية، والذي اعتمد في سنة 1996 من طرف مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي، ليدخل حيز التنفيذ في العام نفسه، ويختص بمنح المساعدات المالية للدول المتوسطية التي تدخل في شراكة مع الاتحاد الأوروبي.[1] وقد خصص الاتحاد الأوروبي مبلغ 3.4 مليار يورو من المنح في الميزانية الأولى لمساعدات التنمية لبلدان جنوب المتوسط المسماة MEDA.I ، كما خصص 5.35 مليار يورو من المنح لتمويل برنامج المساعدات الخارجية لدول جنوب المتوسط المعروف باسم MEDA.II للفترة 2001- 2006 .[2]
واعتبر برنامج ميدا إحدى الوسائل الضرورية لنجاح اتفاقيات الشراكة الأورو-متزسطية، من خلال استهداف خلق الإطار المناسب لدعم العلاقات بين الطرفين في جميع المجالات، وكذلك تحديد شروط التحرير التدريجي لمبادلات السلع والخدمات ورؤوس الأموال، وضمان التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الأطراف، واستمر برنامج MEDA حتى عام 2006 حيث حلت محله في العام 2007 سياسة الجوار الأوروبية، والتي أصبحت الإطار الذي يتم من خلاله تقديم المساعدات المالية للدول الشريكة بعد توقيعها على اتفاقية الشراكة، وذلك من خلال البرنامج الوطني التأشيري الذي يتم الاتفاق بشأنه بين البلد المعني والمفوضية الأوروبية.
وبصورة عامة فإن الفائدة التي جنتها سورية من البرامج السابقة بقيت محدودة، وذلك نظراً لعدم التوقيع النهائي على اتفاقية الشراكة السورية-الأوروبية حتى تاريخه، ولن يتغير هذا الأمر إلا بالتوقيع النهائي على الاتفاقية المذكورة، وبذلك يكون الاقتصاد السوري قد دخل فعلاً في إطار الشراكة وآليات التعاون المتضمنة فيها .

## المبحث الثاني:الشراكة الأورو- متوسطية:

## 2-1- تطور السياسة المتوسطية للاتحاد الأوروبي:

I. نشأة السياسة المتوسطية للاتحاد الأوروبي:

اعتمد الاتحاد الأوروبي منذ عام 1972 سياسة متوسطية شاملة تجاه سبع دول عربية، وهى تونس،الجزائر،المغرب،مصر،الأردن، سورية ولبنان، وتعتبر هذه السياسة الشكل المحدد الأول للسياسة المتوسطية للاتحاد الأوروبي، وفي عام 1977 تم توقيع اتفاقيات شبه نمطية للتعاون الشامل مع هذه الدول، هدفت إلى قيام حوار سياسي وتقديم المساعدات والمزايا التجارية.[3]

[1] مكتب العلاقات الأوربية الخارجية ،بروكسل ،بلجيكا : http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm
[2] مركز معلومات اليوروميد، مخصصات مساعدات الاتحاد الأوربي لتنمية للدول المتوسطية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية http://www.euromedinfo.eu:
[3] دليلة ،عارف : **تنسيق السياسات تجاه الشرق الأوسطية و المتوسطية و أثره على التكامل السوري اللبناني،** الندوة الاقتصادية حول العلاقات الاقتصادية السورية اللبنانية ،الواقع و الآفاق ، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق 1997.ص 97 .

إن مايميز السياسة الأوروبية تجاه الدول العربية، هي أنها جاءت في الإطار المتوسطي، نظراً لحساسية الأوضاع في منطقة الشرق الأوسط بالنسبة للقوى الكبرى، ومن الجدير بالذكر هنا أن توقيع اتفاقيات التعاون الشامل عام 1977 جاء كنتيجة مباشرة لحرب تشرين التحريرية عام 1973 ، ومارافقها من تغيرات كبرى في المنطقة، الأمر الذي دفع الجماعة الأوروبية آنذاك إلى تبني سياسة جديدة تجاه منطقة الشرق الأوسط، في ظل مطالبة الدول العربية بإجراء حوار أوربي–عربي شامل للعلاقات بين المجموعتين، وفي حين أصر الجانب الأوروبي على قصر الحوار بالنواحي الاقتصادية والفنية، حيث كان الهم الأكبر للجماعة الأوروبية آنذاك اقتصادياً ، فإن الدول العربية كانت تصر على الحوار السياسي، باعتبار أن الهم العربي آنذاك كان سياسياً يتمثل بقضية الصراع العربي-الإسرائيلي،[1] وليس اقتصادياً، وذلك بسبب تباين الأنماط الاقتصادية للدول العربية، ففي حين اعتمد بعضها الأنموذج الاشتراكي، اعتمدت أخرى على عائدات النفط دون رؤية محددة للتنمية الاقتصادية. ولاتخفي أهمية الاتحاد الأوروبي بالنسبة للدول العربية، باعتباره الشريك التجاري الرئيسي لها، حيث مثلت حصته نحو 36% من إجمالي المبادلات التجارية لهذه الدول، وثلث تجارة الاتحاد الأوروبي مع العالم الخارجي لعام 2007.[2] والدول العربية تعتبر أيضاً على قدر عالى من الأهمية بالنسبة للاتحاد الأوروبي، لكونها أسواق تصدير مهمة لسلعه. على اعتبار هذه هي بدايات السياسة الأوروبية المتوسطية، فإن هذه السياسة تطورت فيما بعد، واتخذت عدة أشكال حتى وصلت إلى الشكل الحالي، وبصورة عامة يمكن تجزئة مراحل تطور السياسة المتوسطية إلى مرحلتين زمنيتين، الأولى هي ماقبل عام 1990، والثانية هي مابعد عام 1990 مرورا بإعلان برشلونة ،وأخيراً الاتحاد من أجل المتوسط.

**2-السياسة الأوروبية المتوسطية قبل عام 1990 :**

استناداً إلى ماسبق يمكن تعريف السياسة المتوسطية على أنها مجموعة الأدوات والوسائل التي تستعملها الجماعة الأوروبية في إدارة العلاقات الأوروبية-المتوسطية، بما يؤدي إلى إقامة علاقات متميزة بين الدول المتشاطئة على حوض المتوسط ، مع الحفاظ على مصالح الجماعة الأوروبية. من هذا المنطلق عمل الاتحاد الأوروبي على أن تكون سياسته المتوسطية دائماً في خدمة تطوره، فركز دائماً على إتاحة استمرار المعاملة التفضيلية الممنوحة لصادراته من قبل الدول العربية، وقد كان للاقتراح الإيطالي المقدم إلى المجلس الوزاري للجماعة الأوروبية عام 1964، الدور الأكبر في بللورة تصور شامل للعلاقة مع دول المتوسط، والذي دعى إلى إقامة منطقة للتبادل التجاري الحر في المنتجات الصناعية بين الجماعة الأوروبية ودول المتوسط، وتقديم بعض التنازلات فيما يتعلق بالمنتجات الزراعية المستوردة من دول المتوسط، وتقديم الدعم المالي لتلك الدول. [3] بعد تقييم العلاقات الاقتصادية لدول المجموعة الأوروبية بدول المتوسط من قبل اللجنة الأوروبية عام 1971 ، تم التوصل إلى أن الاتفاقيات الموقعة بين الطرفين غير كافية، ولاتحقق الفائدة المرجوة منها، ومن ثم تقدمت اللجنة الأوروبية بمبادرة إلى المجلس الأوروبي، تؤكد فيها على أهمية تنمية منطقة المتوسط في إطار مساعي تحقيق التكامل الأوروبي، وتداخل المصالح الاقتصادية و السياسية بالنسبة لأوروبا مع علاقاتها بدول المتوسط ،

---

[1] Alberto، Bin: **Multilateral Diplomacy in the Mediterranean** : Acomparative Assessment Mediterranean Quarterly، Summer 1997 . P 60 .

[2] صندوق النقد العربي:**التقرير الاقتصادي العربي الموحد** ، الفصل الثامن، تطورات التجارة الخارجية،ص 143،الكويت،أيلول 2008

[3] خلاف ،هاني– نافع ،أحمد : **نحن .....و أوربا شواغل الحاضر وآفاق المستقبل** ،مركز الدراسات السياسات و الاستراتيجية،مؤسسة الأهرام، القاهرة 1997 ، ص 65 .

وكان من نتيجة ذلك تبني المجموعة الأوروبية عام 1972 لسياسة شاملة تجاه سبع دول عربية متوسطية هى : تونس، المغرب، الجزائر، مصر،سورية، الأردن و لبنان تلاها توقيع اتفاقيات تعاون شامل عامي 1976 -1977 ، بالإضافة إلى كيان الإحتلال الإسرائيلي عام 1975، ويوغسلافيا السابقة عام 1980 .

وقد هدفت السياسة الشاملة إلى إقامة حوار سياسي، وتقديم مزايا تجارية، ومساعدات مالية للمساهمة بتنمية دول المنطقة من خلال أداتين رئيسيتين هما: [1]

- زيادة حجم المبادلات التجارية.
- فتح أسواق المجموعة الأوروبية لصادرات تلك الدول.

3-**السياسة الأوروبية المتوسطية الجديدة بعد عام 1990:**

حملت المتغيرات الدولية التي شهدها العالم بعد عام 1990، والتي كان من أبرزها انهيار المعسكر الاشتراكي وحروب الخليج المتعاقبة، تحديات جديدة لأوروبا ومنطقة الشرق الأوسط أضيفت إلى التحديات القائمة أساساً، والمتمثلة بجملة تحديات سياسية واقتصادية وأمنية في سياق إعادة الترتيبات السياسية و الاقتصادية العالمية، والاتجاه المتزايد نحو تحرير التجارة في إطارموجة العولمة الثالثة،و التي بدأت مع عقد التسعينات مدفوعة بالثورة التكنولوجية وتطور وسائل النقل. كل ذلك لعب دوراً بارزاً في الدعوة إلى تبني سياسة أوربية- متوسطية جديدة تهدف إلى تحصين و تعزيز المصالح الأوروبية في وجه هذه المتغيرات. كما يمكن لحظ بدايات السياسة الأوروبية الجديدة في تقرير اللجنة الأوروبية الصادر في تشرين الثاني عام 1989 الخاص بمراجعة العلاقات بدول المتوسط ، الذي أخذ بعين الاعتبار التحديات الأساسية التي تواجه الطرفين في المتغيرات الآنفة الذكر، والذي أعيد إصداره في منتصف عام 1990 تحت عنوان (باتجاه سياسة متوسطية متجددة)

***"Toward a Renovated Mediterranean Policy"***

ومع نهاية عام 1990 وافق المجلس الوزاري الأوروبي على المقترحات الواردة في تقرير اللجنة الأوروبية، بما فيها تلك المتعلقة بإدخال تطويرات جديدة لتدعيم العلاقات التقليدية بين الجماعة الأوروبية ودول حوض المتوسط، والتي تمثلت بمضاعفة المساعدات المالية المخصصة لدول المنطقة، بهدف تدعيم برامج الإصلاح الاقتصادي التي طبقت في بعض دول المتوسط، والعمل على زيادة الاستثمارات الخاصة فيها، وتحسين فرص دخول منتجاتها للسوق الأوروبية، وتدعيم الحوار الاقتصادي والاجتماعي بين الطرفين إضافة إلى تعزيز التعاون الإقليمي.[2]

ومع المتغيرات الأقليمية التي شهدتها المنطقة، والمتمثلة ببدء مفاوضات التسوية السلمية للصراع العربي الإسرائيلي عام 1991، اتجه الاتحاد الأوروبي إلى اتباع سياسة عامة اتجاه دول جنوب وشرق المتوسط، تقوم على أساس المشاركة بدلاً من تقديم المعونات والتسهيلات لهذه الدول. كما أن حرب الخليج الثانية نبهت دول الاتحاد الأوروبي إلى أن منطقة الشرق الأوسط أصبحت تشكل مصدراً للخطر على الأمن الأوروبي ، مما زاد من اهتمامها بالحفاظ على السلم و الأمن في المنطقة بهدف تدعيم مكانته، وتوسيع نطاق نفوذه الدولي حفاظاً على مصالحه الاستراتيجية. في عام 1994 قدمت اللجنة الأوروبية تقريراً إلى المجلس الوزاري الأوروبي، تضمن تقييماً

---

[1] خلاف ،هاني- نافع، أحمد: **نحن .....و أوربا شواغل الحاضر وآفاق المستقبل** ،مرجع سبق ذكره ص 39 .

[2] European Commission، **Strengthening Policy of the European Union:** Establishing Euro-Med Partnership، Bulletin of European Union، No.2، 1995 .p 8 .

*أكدت قمة لشبونة1992 على الأهمية الجغرافية الكبيرة للشرق الأوسط بالنسبة للاتحاد الأوربي في إطار الأمن و الاستقرارالاجتماعي

للسياسة المتوسطية الأوروبية، و الفرص المتاحة لتطويرها في المدى القصير و المتوسط، و قد ركزت اللجنة في هذا التقرير على إقامة الشراكة الأوروبية-المتوسطية.

***((Euro - Mediterranean Partnership))***

ودعت اللجنة إلى عقد مؤتمر وزاري متوسطي في عام 1995 للاتفاق حول الإطار السياسي و الاقتصادي للعلاقات المستقبلية مع كل من الدول العربية المتوسطية : المغرب،الجزائر ،تونس، مصر، سورية ،لبنان ،الأردن و السلطة الفلسطينية إضافة إلى كل من مالطا،قبرص ،تركيا و كيان الاحتلال الإسرائيلي.[1]

وتم اعتماد السياسة الجديدة للاتحاد الأوروبي بشأن العلاقات تجاه دول حوض المتوسط في مؤتمر القمة الأوروبية في مدينة إسبن الألمانية في كانون الأول عام 1994 تحت عنوان:

(( تقرير سياسة الاتحاد الأوروبي في المتوسط وإنشاء مشاركة بين الاتحاد الأوروبي والدول المتوسطية )) ودعت إلى عقد مؤتمر متوسطي للاتفاق حول علاقات المستقبل، وبدء الشراكة الأوروبية-المتوسطية والتي من أهم عناصرها:[2]

1. أن من مصلحة الاتحاد الأوروبي مساعدة دول حوض المتوسط لمواجهة التحديات المشتركة التي تواجه الطرفين.
2. أن الهدف من السياسة المتوسطية يجب أن يتركز على إقامة شراكة أوربية متوسطية، تبدأ بإنشاء متدرج لمنطقة تجارة حرة بين الطرفين مع تقديم المساعدات المالية اللازمة، وتتطور فيما بعد من خلال التعاون السياسي و الاقتصادي إلى أن تصل إلى حد الارتباط.
3. التوجه نحو إقامة منطقة سلام وأمن واستقرار أوربية-متوسطية، من خلال حوار سياسي قائم على احترام الديمقراطية و حقوق الإنسان.
4. تشجيع الدول المتوسطية كل على حدى على تحرير التجارة مع الاتحاد الأوروبي في إطار منطقة التجارة الحرة، على أن يقوم الاتحاد الأوروبي بتقديم المساعدة لهذه الدول في عملية إعادة الهيكلة و البناء الاقتصادي اللازمة لتحديث اقتصادياتها، وزيادة القدرة التنافسية.*[3]
5. تعزيز التعاون بين الطرفين في المجالات الصناعية و الطاقة و البيئة وتكنولوجيا المعلومات والعلوم والاتصالات والخدمات ورأس المال والسياحة ومكافحة تهريب المخدرات و الهجرة الغير شرعية.
6. ضرورة تقليل الفجوة بين دول الشمال والجنوب، وإقامة علاقات متوازنة بين الطرفين بزيادة المساعدات المالية والفنية لدول الشرق الأوسط ، من خلال إنشاء برنامج شامل للمساعدات.

---

[1] خلاف ،هاني- نافع،أحمد: **نحن .....و أوربا شواغل الحاضر وآفاق المستقبل** ،مركز الدراسات السياسات و الاستراتيجية،مؤسسة الأهرام، القاهرة 1997 ص 45 .

[2] European Commission، **Strengthening Policy of the European Union:** Establishing Euro-Med Partnership، Bulletin of European Union، No.2، 1995 .pp 2-3

[3]*هنا لابد من ملاحظة التحول في سياسة الاتحاد الأوربي تجاه الدول المتوسطية العربية، في حين كان الاتحاد الأوربي سابقاً يعتبر الدول العربية تكتل واحد ويسعى للتفاوض معها على هذا الأساس من خلال جامعة الدول العربية، أصبح هنا يعتمد التعامل المنفرد مع كل منها على حدى، مما ينعكس ضعفاً على الموقف التفاوضي للدول العربية، ولعل ذلك نتيجة طبيعية للدروس التي تعلمها من تجارب التفاوض السابق .

مما سبق يمكن أن نتبين أن السياسة الأوروبية المتوسطية استندت إلى أدوات ذات طبيعة اقتصادية فنية للتعامل مع قضايا الأمن والاستقرار في منطقة الشرق الأوسط ، وبالتالي إلى تحقيق الأمن والاستقرار من خلال التنمية الاقتصادية في المنطقة ، استناداً إلى خبرة الاتحاد الأوروبي التاريخية والعملية في التكامل الفني، ودوره في إحداث درجة من التشابك في المصالح تكون الأساس لعملية الارتباط في المستقبل.

## 2-2- ماهية اتفاقيات الشراكة وتطورها:

I. مفهوم اتفاقيات الشراكة والمتغيرات التي أدت إلى نشوئها:

يعود استخدام اتفاقيات الشراكة **Partnership و Assocciation** إلى مطلع عام 1990، حيث تم استخدامه من قبل الاتحاد الأوروبي كأحد التعبيرات المستحدثة في التعاون الدولى مع الدول المجاورة و المتشاطئة مع الاتحاد الأوروبي على حوض المتوسط ، وقد جاءت هذه السياسة استكمالاً للجهود الأوروبية التوسعية من أجل ضم وسط وشرق أوروبا وجنوب حوض المتوسط إلى المركز الأوروبي، في إطار السعي الأوروبي إلى تشكيل منطقة اقتصاية استراتيجية أوروبية تجمع في محيطها نسيجاً متماسكاً، وقد تم السعي الى ضم الدول العربية إلى هذا المحيط بسبب ما تتمتع به من موقع جغرافي متميز، واحتياطيات نفطية ضخمة .[1]

وقد تم التحول من سياسات علاقات التعاون الاقتصادي التي كانت قائمة منذ توقيع معاهدة روما عام 1957، إلى سياسات الشراكة بهدف إقامة منطقة تجارة حرة تضم دول الاتحاد الأوروبي ودول جنوب المتوسط ، لتتحول العلاقات الاقتصادية من تعاون قائم على منح المزايا من طرف واحد إلى علاقات شراكة يتم فيها تبادل المزايا والتعامل بالمثل وفقاً لمبدأ المصالح المشتركة. ويستند مبدأ الشراكة إلى إطارين نظريين:[2]

- الإطارالأول: فكر الليبرالية الجديدة: والتي تعطي الأولوية للاعتبارات الاقتصادية على السياسية، و تعتبر أن الرفاهية الاقتصادية هي الوضع الأمثل الذي يحول دون تفجر المشكلات السياسية و الأمنية، وقد أصبح لهذا المنهج أهميته الخاصة في الفترة الأخيرة للحرب الباردة، و ظهور الأنموذج الأوروبي في الانفتاح الاقتصادي كوصفة ناجحة في التنمية الاقتصادية و الاستقرار الأجتماعي، ووفقا لهذا المنهج فإن النظرة الأوروبية للأزمات الاقتصادية في دول جنوب وشرق المتوسط تنطلق من أنه يمكن أن يكون لهذه الدول دوراً في زعزعة استقرار دول الاتحاد الأوروبي .

من هذا المنطلق فإن اتفاقيات الشراكة وفقا لهذا المنهج تسعى إلى احتواء المشكلات الأمنية على المدى الطويل من خلال تعزيز الانفتاح الاقتصادي والتعاون الإقليمي، إضافة إلى معالجة المشكلات الأخرى كالهجرة والفقر و البطالة من خلال التعاون الثنائي و الإقليمي، ومواجهة حركات التطرف والأصولية من خلال التعاون الأمني.

- الإطارالثاني:المنهج الوصفي–الفني التكاملي: والذي يسعى إلى الربط بين دول الإقليم من خلال إقامة شبكة من المصالح المتشابكة على أرض الواقع في المجالات الاقتصادية والتجارية و الفنية ، أي المجالات التي لاتتصف بحساسيات سياسية مرتفعة، مما يجعل من شبكة المصالح أساس لترسيخ التعاون في المجالات الأكثر حساسية على المدى الطويل مع تقدم العملية التكاملية لتصل إلى المجالات السياسية و الأمنية.

---

[1]- حبيب، هاني:**الشراكة الأوربية مالها و ماعليها ،وجهة نظر عربية**،الدار الوطنية الجديدة ،الطبعة الثانية ،دمشق 2003 ص 12 .

[2]- عبيد ،هناء: **السياسة الأوربية تجاه الشرق الأوسط** ، **الاتحاد الأوربي و الشرق الأوسط:الواقع و آفاق المستقبل** ، د.عماد جابر ((المحرر)) ، مركز الدراسات السياسية و الاستراريجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2001 ص ص 21،20 .

يمكن اعتبار المنظورين السابقين صحيحين، إلا أن المنظور الثاني قد ثبتت صحته بشكل أكبر في التكامل من خلال التجربة الأوروبية، وأصبح ينظر إلى المشاركة باعتبارها تمثل نمطاً فعالاً للعلاقات الاقتصادية بين الدول و التجمعات و التكتلات الاقتصادية في ظل المتغيرات العالمية الجديدة، واعتراف اتفاقيات الجات بالتكتلات الاقتصادية، و استثناءها من شرط الدولة الأولى بالرعاية المعمول به في الاتفاقية وأحكام منظمة التجارة العالمية، لتحل محل اتفاقيات التعاون التقليدية المبرمة بين الاتحاد الأوروبي ودول جنوب المتوسط، والتي أصبحت لاتتماشي مع القواعد الجديدة لمنظمة التجارة العالمية لإنشاء مناطق التجارة الحرة، التي لاتسمح بتقديم مزايا تجارية من طرف للآخر في اتجاه واحد، وتشترط تبادل المزايا بين الجانبين.[1]

كما أن المتغيرات العالمية و الإقليمية التي شهدها العالم مع بداية القرن العشرين، و ماأدت إليه من ظهور نظام اقتصادي دولي جديد، يتميز بالتطور السريع للاقتصاد الرأسمالي نحو العولمة، قد مارست دوراً بارزاً في التأثير على كافة دول العالم المتقدمة منها أو النامية على حد سواء، وقد شكل تفاعل هذه المتغيرات بمجموعها محددات ظهور اتفاقية الشراكة كصيغة جديدة للتعاون بين دول الشمال ودول الجنوب، ويمكن تعداد هذه المتغيرات كمايلي:[2]

1) الاتجاه المتزايد نحو العولمة.
2) التحول لاقتصاد السوق.
3) الثورة التكنولوجية.
4) تنامي الاتجاه نحو التكتلات الإقتصادية الكبرى.
5) تحول نمط العلاقات بين دول الشمال و الجنوب كنتيجة لسقوط نظام القطبية الثنائية.

خلاصة القول إن اتفاقيات الشراكة جاءت في إطار الموجة الإقليمية الجديدة الخاصة بتحرير التجارة، و التي تسعى من خلالها دول الشمال إلى تكوين مجالات أو تكتلات اقتصادية خالية من الحواجز المعيقة للتجارة، بما يحقق أهداف التنمية للمراكز الاقتصادية المتقدمة في دول الشمال في القرن الحادي والعشرين، وذلك على الرغم من أن البعض ينظر إلى الشراكة العربية-الأوروبية على أنها نوع من الرابط الطبيعي بين ضفتي المتوسط المبني على استبدال مبدأ المنافسة بمبدأ التكامل في المصالح المشتركة الطويلة الأجل، بما يكفل مواجهة التحديات في القرن الواحد و العشرين.

II. اتفاقيات الشراكة كخطوة باتجاه التكامل الاقتصادي:

يعتبر أنموذج الشراكة أنموذجاً جديداً يختلف عن النماذج التقليدية الثلاثة للتعاون التجاري بين الاتحاد الأوروبي والدول المتوسطية الغيرأوربية والمتمثلة بـ :

- أنموذج اتفاقيات التعاون الشامل القائمة على منح بعض المزايا التجارية ((التعريفية و الغير تعريفية )) لبعض الصادرات الزراعية و الصناعية، إضافة لبعض المساعدات المالية، كاتفاقيات التعاون الاقتصادي مع دول المشرق والمغرب العربي.
- أنموذج الاتحاد الجمركي مع كل من مالطا و قبرص قبل انضمامهما للاتحاد.
- أنموذج منطقة التجارة الحرة كتلك المقامة مع كيان الاحتلال الإسرائيلي.

[1] لطفي ،عامر:**العلاقات العربية الأوربية في ظل إطار برشلونة**،المركز العربي للدراسات الاستراتيجية،السنة الثانية،العدد التاسع،أيار،1997 ،ص 37 .

[2] Geroski،Paul:**Globalisation ،Growth and Governernce،Creating an innovation economic**،Journal of Economic. Literate،Vol 37،Sep 1999 pp 9-12 .

ويغلب على هذه النماذج الثلاثة الطابع التجاري البحت، بينما تشمل اتفاقية الشراكة على ثلاثة أبعاد: سياسية، اقتصادية و مالية ، واجتماعية و أضيف إليها مؤخراً بعد رابع متمثل بالهجرة.
وإذا كانت اتفاقية الجات قد ألغت المعاملة التفضيلية التي كانت تمنحها دول الشمال لدول الجنوب في اتفاقيات التكامل التقليدية، والقائمة على منحها بعض المزايا التجارية دون اشتراط المعاملة بالمثل، فإن اتفاقيات الشراكة عبرت عن صيغة جديدة للتكامل الإقليمي تقوم على تبادل المصالح وتماثل الالتزامات بالنسبة لكل الأطراف، بغض النظر عن تفاوت مستويات النمو مع تعويض الدول الأقل تقدماً، بما يساعدها على تجاوز الخسائر و تحسين القدرة على المنافسة و جني المنافع. و تأخذ الصيغة الاقتصادية للتجمع في إطار الشراكة شكل منطقة تجارة حرة يجري تطبيقها تدريجياً وفقاً لتفاوت ظروف النمو بالنسبة لأعضائها، وذلك ضمن الحدود التي تسمح بها منظمة التجارة العالمية .

III. الفروقات بين اتفاقيات الشراكة واتفاقيات التكامل التقليدية:

مما سبق يمكن الاستنتاج أن اتفاقيات الشراكة هي تطور لشكل العلاقات الاقتصادية بين الدول، وذلك بما يتناسب مع المتغيرات الحاصلة في الاقتصاد الدولي، والتي تمثلت بنشوء منظمة التجارة العالمية كمؤسسة دولية تسعى لتنظيم التوجه نحو تحرير التجارة الدولية والسعي لتحرير باقي القطاعات ، ويمكن تبيان أسس وخصائص اتفاقيات الشراكة من خلال تحديد الفروق بينها وبين اتفاقيات التكامل الاقتصادي التقليدية كما يلي :

1) تتباين أهداف اتفاقية الشراكة بين الشركاء، ففي حين يسعى الشركاء من دول الشمال إلى إقامة منطقة نفوذ استراتيجي اقتصادي وسوق مشتركة، يهدف الشركاء من دول الجنوب إلى دفع عجلة النمو الاقتصادي في بلدانهم، من خلال الحصول على المساعدة في إجراء الإصلاح الاقتصادي، ومن خلال البرامج الثنائية والإقليمية والنفاذ إلى أسواق الدول الشريكة.
2) تسمح اتفاقيات الشراكة بوجود تمايز بين الدول الأعضاء بمختلف الجوانب الاجتماعية و الثقافية، وتسعى لإقامة قاعدة للتفاهم والحوار، بعكس اتفاقيات التكامل التقليدية التي تقوم على قاعدة التجانس والتقارب في الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية بين الدول الأعضاء.[1]
3) في إطار اتفاقيات الشراكة تتباين التزامات الدول الأعضاء حسب تفاوت مستويات النمو، وتعمل الدول الأكثر تقدماً على تعويض الدول الأقل تقدماً خلال الفترة الانتقالية للتكيف مع الأوضاع الجديدة، ولمساعدتها على تجاوز الخسائر واكتساب القدرة على جني المكاسب.
4) تتخذ اتفاقية الشراكة من منطقة التجارة الحرة كصيغة اقتصادية لها، حيث يتم العمل على إقامة منطقة التجارة الحرة بالاعتماد على آجال مختلفة، وفقاً للظروف ومستويات النمو الاقتصادي للأعضاء مع الالتزام بشروط منظمة التجارة العالمية ، إن الهدف النهائي لاتفاقية الشراكة هو منطقة التجارة الحرة، في حين أن منطقة التجارة الحرة هي هدف مرحلي بالنسبة لاتفاقيات التكامل التقليدية تسعى من خلاله إلى الهدف النهائي و هو الوحدة الاقتصادية.[2]

---

[1] شيف دول،مورس و وينترز،آلن:**التكامل الإقليمي والتنمية**،ترجمة مركز معلومات قراء الشرق الأوسط،القاهرة،2003 ص 9 .
[2] حبيب،مطانيوس: **أوراق في الاقتصاد السوري**،دار الرضا،دمشق،2006 ص 210.

5) تقوم دول الشمال في اتفاقيات الشراكة بفرض سياسات اقتصادية معينة على دول الجنوب بهدف التحول إلى اقصاد السوق، وإعطاء القطاع الخاص دور الريادة في النشاط الاقتصادي، وتوفير مناخ الاستثمار المناسب لرأس المال الأجنبي. في حين يتم التوافق على السياسات الاقتصادية في اتفاقيات التكامل الاقتصادي التقليدية بين الدول الأعضاء.[1]
6) تقوم اتفاقيات الشراكة على حركة كل من البضائع التجارية والخدمات ورأس المال بين دول الشمال ودول الجنوب، واستبعاد انتقال عنصر العمل لاسيما من دول الجنوب إلى دول الشمال لوقف حركة الهجرة، في حين تقوم اتفاقيات التكامل التقليدية على حرية انتقال كافة عناصر الإنتاج بين الدول الأعضاء.
7) تقوم اتفاقية الشراكة على استراتيجية التوجه التصديري، والاتجاه نحو المزيد من الاندماج في الاقتصاد العالمي والتكامل معه، في حين ان اتفاقيات التكامل التقليدية تهدف إلى تحقيق التجانس و التكامل بين الدول الأعضاء لمواجهة العولمة الاقتصادية.
8) تتضمن اتفاقيات الشراكة إلى جانب الشق الاقتصادي والمالي جوانب أخرى اجتماعية ثقافية بيئية وسياسية، في حين أن اتفاقيات التكامل التقليدية طالما ركزت بالدرجة الأولى على الجانب الاقتصادي و التجاري.
9) في اتفاقيات الشراكة يمكن ملاحظة التقاء للأهداف وتمايز للدوافع السياسية، فالهدف المشترك هو تحقيق الاستقرار السياسي و القضاء على الإضطرابات التي يمكن حصولها لدى الدول الأعضاء الأقل تقدماً، بينما يتمثل دافع الدول الأقل تقدماً في تحقيق النمو الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية لمواطنيها، في حين أن دافع الدول المتقدمة هو تفادي الانعكاسات السلبية للإضطرابات التي يمكن حصولها في الدول الأقل تقدماً على الرفاهية الإجتماعية لمواطنيها.

من الخصائص السابقة لاتفاقيات الشراكة، يمكن تبين أننا أمام الصيغة الجديدة من اتفاقيات التعاون الاقتصادي الدولي، والتي تختلف عن الإطار النظري للصيغة التقليدية التي سادت الفكر التكاملي التقليدي لعشرات السنين، والتي يمكن ملاحظتها في التجربة الأوروبية للتكامل منذ اتفاقية روما عام 1957.

### 2-3- إعلان برشلونة و انطلاق الشراكة الأورومتوسطية:

أقام الاتحاد الأوروبي على مدى أعوام تعاوناً مع بلدان المتوسط وأبرم اتفاقات مع كل منها، لكن لم ينتهج سياسة مؤطرة وموحدة تجاه المنطقة حتى شهر تشرين الثاني عام 1995، حيث عقد في برشلونة وفقاً لقرارالمجلس الأوروبي، المؤتمر الأور-متوسطي على مستوى وزراء الخارجية والذي عد نقطة الانطلاق للشراكة الأورو- متوسطية، والتي عرفت فيما بعد بمسيرة برشلونة. ووافقت البلدان الـ 15 أعضاء الاتحاد الأوروبي آنذاك ( أصبح يضم الآن 27 بلداً)، والبلدان المتوسطية الـ 12 ( والتي انخفض عددها إلى 9 بعد انضمام كل من قبرص ومالطا لعضوية الاتحاد الأوروبي وتقدم تركيا بطلب العضوية) على إعلان برشلونة، والذي وضع أسس علاقات إقليمية جديدة تهدف لتحقيق السلم والاستقرار والنمو الاقتصادي في المنطقة والتعاون الاجتماعي ، وحددت أهداف مسيرة برشلونة ومجالاتها كمايلي:[2]

---

[1] شيف دول،مورس و وينترز،آلن:**التكامل الإقليمي والتنمية**،ترجمة مركز معلومات قراء الشرق الأوسط،القاهرة،2003 ص 12 .
[2] مكتب العلاقات الأوربية الخارجية:دليل اليوروميد:الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

- الحوار السياسي والأمني من أجل تحقيق هدف قيام منطقة مشتركة للسلام والاستقرار على أسس احترام حقوق الإنسان والديمقراطية .
- الشراكة الاقتصادية والمالية والتدرج في بناء منطقة التبادل التجاري الحر في حدود عام 2010 من أجل خلق حيز للازدهار المشترك وتشجيع الإصلاحات الاقتصادية في البلدان الشريكة .
- الشراكة الاجتماعية، الثقافية والإنسانية، من أجل تشجيع التفاهم بين الشعوب والثقافات والتبادل بين المجتمعات المدنية .
- أضيفت قضايا الهجرة في مجال رابع للتعاون في عام 2005.

وفيما يتعلق بالشراكة الاقتصادية والمالية فيمكن تفصيل أهداف الشراكة كمايلي:[1]

- الإقامة التدريجية لمنطقة تجارة حرة للسلع المصنعة بين الاتحاد الأوروبي من جهة والبلدان المتوسطية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من جهة أخرى، بحيث تكون مستكملة بحلول عام 2010، وتتضمن إقامة منطقة التجارة الحرة، الإزالة التدريجية وبحسب جدول زمني متفق عليه للرسوم الجمركية والرسوم الداخلية ذات الأثر المماثل، والقيود الإدارية والكمية والنقدية على التجارة بهذه السلع بين الطرفين.
- دعم الاقتصاد الحر(اقتصاد السوق) وتطويره.
- تصحيح البنى الاقتصادية والاجتماعية، وتنظيمها وتحديثها مع إعطاء الأولوية لدعم وتنمية القطاع الخاص.
- نقل التقانة وتكنولوجيا المعلومات.
- التعاون لتخفيف ضغط الهجرة، بما في ذلك وضع برامج محلية للتدريب المهني، وإيجاد فرص عمل محلية.

كما وضعت آلية لاتخاذ القرارات تتمثل باجتماعات دورية لوزراء الخارجية، تتم فيها مراجعة تنفيذ مقتضيات إعلان برشلونة وتحديد النشاطات المقبلة ، وفي غضون الأعوام اللاحقة للإعلان عقدت العديد من الاجتماعات الوزارية من أجل وضع وتنفيذ الجوانب السياسية المحددة في الإعلان، ومجالات متنوعة مثل الثقافة ومجتمع المعلومات، المياه، الصناعة، الشؤون المالية والاقتصادية، الشؤون الخارجية. [2]

تسيرالشراكة وفقاً لإعلان برشلونة على مستويين، ثنائي من خلال العلاقات بين الاتحاد الأوروبي كطرف والبلد الشريك منفرداً كطرف آخر، وإقليمي يشمل العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وبلدان المنطقة مجتمعة كطرف آخر.[3]

**المستوى الثنائي :** يعقد الاتحاد الأوروبي اتفاقيات شراكة ثنائية مع البلدان المتوسطية الغير أوروبية، و يقوم بالعديد من النشاطات مع كل من البلدان التي وقع معها اتفاق شراكة، وتختلف الاتفاقات عن بعضها، لكنها تشترك في بعض الجوانب الأساسية مثل الحوار السياسي،احترام حقوق الإنسان والديمقراطية، قواعد المنافسة، الدعم العام واحتكارات الدولة،التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بما فيه مجالات الهجرة .

---

[1] حبيب، ،مطانيوس: **أوراق في الاقتصاد السوري**،دار الرضا للنشر، دمشق،2006 ص ص 214-215 .

[2]مكتب العلاقات الأوربية الخارجية: قسم العلاقات الأوربية المتوسطية، ملف تطورات خمس سنوات، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية2005: http:// www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/summit1105/five_years.pdf

[3] **إعلان برشلونة** الذي تم تبنيه في المؤتمر الأورو -متوسطي في برشلونة 27 و 28 تشرين الثاني عام 1995 .

**المستوى الإقليمي :**يعد التعاون مع كافة البلدان الشريكة أحد أكثر جوانب الشراكة أهمية، حيث يعالج القضايا السياسية والاقتصادية والثقافية المهمة للعديد من الشركاء المتوسطيين على مستوى إقليمي، مثل الصناعة، الطاقة، البيئة، الشؤون المالية والزراعة، ويكمل الأعمال الثنائية.

يجري تعزيز الشراكة من خلال شراكة الجوار الأوروبية، وخطط العمل التي يتم تصميمها بالاتفاق مع كل بلد على حدى، ويحدد الاتحاد الأوروبي والبلد المعني معاً جدول الإصلاحات السياسية والاقتصادية والأولويات في الأمد القريب والمتوسط (3- 5 أعوام). وتتمثل الحوافز المعروضة في مقابل التقدم الذي يتم إنجازه في تنفيذ الإصلاحات المتفق حولها، في الاندماج أكثر فأكثر في البرامج والشبكات الأوروبية، وزيادة المساعدة وتعزيز فرص دخول السوق الأوروبية[1].

و لغرض تمويل مسيرة برشلونة، وضع الاتحاد الأوروبي آلية مالية عرفت بـ ميدا MEDA ،والتي غطت المرحلة الأولى بين عامي 1995-1999 بموازنة بلغت 2.435 مليون يورو وسميت ميدا 1 MEDA I، وارتفعت موازنة المرحلة الثانيةإلى 5.350 مليون يورو بين عامي 2000 - 2006 وسميت ميدا 2 MEDA II.[2] ثم حلت آلية شراكة الجوار الأوروبية ENP منذ 2007 محل الميدا، وتمثل الآلية الأداة المالية لسياسة الجوار الأوروبية التي أطلقت عام 2004 ، والتي يساهم فيها كافة شركاء الميدا إلى جانب ستة بلدان على الحدود الشرقية للاتحاد الأوروبي ((شرق سياسة الجوارالأوروبية)). وخلال فترة الموازنة 2007-2013 رصد الاتحاد الأوروبي قيمة 12 بليون يورو و بزيادة قدرها 32 % عن أصل حجمها، من أجل دعم الإصلاحات في الدول الشريكة في سياسة الجوار الأوروبية[3]

القسط الأكبر من المساعدات الفنية والمالية للبرنامج الخماسي المتفق حوله في عام 2005 توفره آلية الشراكة والجوار الأوروبية، وقروض البنك الأوروبي للاستثمار EIB بصفتها جزءاً من الشراكة والاستثمار الأوروبي المتوسطي، والمساعدات التي تقدمها البلدان الأعضاء على الصعيد الثنائي. كما تقوم تسهيلات الاستثمار الواردة في نطاق سياسة الجوار الأوروبية، بتمويل قروض لفائدة شركاء سياسة الجوار الأوروبية في 2008 .وستدعم المفوضية الآلية بمبلغ 700 مليون يورو (خلال الفترة 2007-2013) لتمويل مشاريع ذات مصلحة مشتركة تتصل بشكل أولي بالطاقة والبيئة والنقل، ويمكن أن تقام المشاريع على صعيد ثنائي أو إقليمي، وتوفر التسهيلات الأورو-متوسطية للاستثمار والشراكة "فيميب" والتي أنشأت في عام 2002، قيمة بليوني يورو على شكل قروض لفائدة الشركاء المتوسطيين. [4]

تباعاً للالتزامات السياسية التي أعلنت في برشلونة، تم توقيع اتفاقيات شراكة مع كل الدول الجنوب المتوسطية باستثناء ليبيا لعدم رغبتها في توقيع اتفاقية للشراكة مع الاتحاد الأوروبي، وسورية التي تم الانتهاء من مفاوضات الشراكة والتوقيع على الاتفاقية بالحروف الأولى في عام 2004 ،ومن ثم إعادة التوقيع بالحروف الأولى في عام 2008 ،وماتزال تنتظر التوقيع النهائي

---

[1] رضوان،سمير و ريفيرو،جان لوي: **الشراكة الأوربية المتوسطية،عشر سنوات بعد برشلونة،إنجازات ورؤى مستقبلية**،المفوضية الأوربية،بروكسل ،شباط 2006 .ص 27 .

[2] مكتب المعونات الأوروبية للتعاون، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

[3] الاتحاد الأوربي، بروكسل،مكتب سياسة الجوار الأوربية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.ec.europa.eu/world/enp/welcome_en.htm

[4] مكتب العلاقات الأوربية الخارجية: قسم العلاقات الأوربية المتوسطية، ملف تطورات خمس سنوات، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية2005: http:// www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/summit1105/five_years.pdf

الذي أعلن الاتحاد الأوربي استعداده له في 26 تشرين الثاني 2009 ، ولكن سورية طلبت إرجائه من أجل إعادة النظر في الاتفاقية، ومدى ملائمتها لظروف الاقتصاد السوري.
و تم رصد الموارد المالية، وتصميم البرامج للشراكة، وجرى تحديد القضايا ذات الاهتمام المشترك في المجالات السياسية، وأعلنت مناقصات للمشاريع المشتركة، وانطلقت حركة النشاطات، من خلال ما عرف بالبرنامج الإقليمي، وهومفتوح أمام كافة الدول المتوسطية الجنوبية، ويدير قسم المعونات الأوروبية البرامج الإقليمية، والتي تغطي المجالات الثلاثة الواردة في إعلان برشلونة ، واستفادت هذه البرامج بنسبة 10 % من إجمالي موازنة ميدا. بينما تشرف المفوضية الأوروبية على المشاريع التي يجري تمويلها (من خلال إدارة المقر أو البعثات) ، فإن القرارات في شأن البرامج تتخذ في اجتماع كبار المسؤولين الأورو-متوسطيين ، وبلغت موازنة البرنامج الإقليمي للفترة 2007-2009 قيمة 343.3مليون يورو وفق "آلية الجوار الأوروبي والشراكة، ورقة الاستراتيجية الإقليمية (2007-2013) والبرنامج الإرشادي الإقليمي (2007-2013) للشراكة الأورو- متوسطية.
تعتبرآلية شراكة الجوار الأوروبية الأداة العملية لتنفيذ سياسة الجوار الأوروبي، وبالتالي لتنفيذ الشراكة وفق إعلان برشلونة، ويرتبط حجم تمويلات البرامج في كل بلد بحاجاته وقدرة الاستيعاب، وكذلك بتنفيذ الإصلاحات المتفق عليها. يتم تحديد أولويات المعونات التي تقدمها المفوضية الأوروبية بالتعاون مع البلد المعني في وثائق الإستراتيجية ، وبشكل مفصل في برنامج إرشادي متعدد المراحل في كل ثلاث سنوات وفي البرامج السنوية، وخطة العمل التي تم اعتمادها مع كل شريك .كما تم وضع تسهيلات الحكم الرشيد بمثابة مورد مالي إضافي لمكافئة الأطراف التي تنجز تقدما أكبر في تنفيذ أهداف الحكم المحددة[1] .

### 2-4- الاتحاد من أجل المتوسط و الشراكة الأورو-متوسطية:

أطلق الاتحاد من أجل المتوسط " Union for the Mediterranean " في قمة باريس 13 حزيران 2008 ، وذلك تتويجاً للمساعي الحثيثة التي بذلها الرئيس الفرنسي نيكولاي ساركوزي من أجل إطلاق هذا التجمع الإقليمي الجديد، وذلك بعد سجال أوروبي طويل وتحفظات عربية عديدة. وقد كان هذا الكيان الجديد قد طرح في بدايته - كمشرع فرنسي خالص - من قبل الرئيس ساركوزي تحت اسم الاتحاد المتوسطي "Mediterranean Union " في خطوة فسرها البعض بأنها تعكس سعي باريس لتعزيز دورها في المنطقة المتوسطية. وقد تركزت فكرة ساركوزي على إنشاء اتحاد إقليمي يقتصر على البلدان المطلة على البحر المتوسط ، ويستثنى البلدان الأوروبية الشمالية، وقد أثارت دول جنوب المتوسط العديد من الشكوك حول هذا المشروع، إلا أن المعارضة الأكثر قوة جاءت من قبل الدول الأوروبية، حيث تزعمت ألمانيا حملة معارضة لمشروع ساركوزي المتوسطي، الأمر الذي دفعه إلى خفض سقف طموحاته، وتقديم تنازلات من أجل الفوز بالموافقة الأوروبية على مشروعه. وقد تم الاتفاق على تعديل اسم المشروع ليكون اسمه الجديد "الاتحاد من أجل المتوسط "، وخلال اجتماع المجلس الأوروبي الذي عقد يومي 13 و14 آذار 2008 في بروكسل، أقر قادة الاتحاد الأوروبي مشروع "الاتحاد من أجل المتوسط" ، وأصروا على أن يكون الاسم الرسمي للاتحاد هو: "عملية برشلونة .. اتحاد من أجل المتوسط" . وقد تضمنت وثيقة البيان الختامي المشترك الصادر عن قمة باريس الأهداف التي يسعى الاتحاد إلى تحقيقها، والمشاريع الإقليمية ذات الأولوية وآليات وأجهزة الاتحاد ، وتتمثل أهداف الاتحاد في فتح مرحلة جديدة من التعاون في المتوسط بإضفاء انطلاقة جديدة على

[1] European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI) Regional Strategy Paper (2007-2013) & regional Indicative Program (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership .p3 .

العملية التي بدأت في برشلونة عام 1995، ومن ثم تطوير عملية برشلونة لتصبح شراكة حقيقية بين الشمال والجنوب. ويستهدف الاتحاد، بالإضافة إلى التعاون القائم بالفعل، دعم التقارب بين المشاركين عن طريق تطوير مشاريع جديدة ملموسة ذات بعد إقليمي . وتكمن القيم الثلاث المضافة للاتحاد من أجل المتوسط مقارنة بعملية برشلونة الحالية بالتالي:

- رفع المستوى السياسي لعلاقة الاتحاد الأوروبي بشركائه المتوسطيين ، والعمل على تحسين تقاسم المسئولية في إطار العلاقات متعددة الأطراف.
- وتعزيز المشاركة في اتخاذ القرارات بين الأعضاء .
- إطلاق مشاريع كبرى ملموسة موحدة ذات بعد إقليمي، تكون مفتوحة لجميع الشركاء .

أما فيما يتعلق بأعضاء الاتحاد من أجل المتوسطي فيتمثلون بجميع البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأعضاء الشراكة الأورو- متوسطية وهم : تونس - الجزائر - المغرب - موريتانيا - ليبيا - مصر الأردن - السلطة الفلسطينية – كيان الاحتلال الإسرائيلي - لبنان - سوريا - تركيا - ألبانيا . بالإضافة إلى بلدان أخرى مطلة على المتوسط هي : كرواتيا - البوسنة والهرسك -الجبل الأسود- إمارة موناكو.

وقد أقرت قمة باريس آليات وهياكل مؤسسية جديدة تسهم بشكل جوهري في تعزيز تقاسم المسئوليات،وتتمثل هذه الآليات فيمايلي: [1]

- رئاسة مشتركة دورية للاتحاد بين ممثل عن الاتحاد الأوروبي، ونظيره من الدول المتوسطية غير الأوروبية . وسيطبق مبدأ الرئاسة المشتركة على القمم وعلى كل الاجتماعات الوزارية ولقاءات كبار الموظفين وفى الأمانة العامة واللجنة المشتركة الدائمة واجتماعات الخبراء . وقد تقرر أن تعقد قمة الاتحاد كل سنتين، على أن يحتضنها بالتناوب بلد من الاتحاد الأوروبي ودولة متوسطية من خارجه ، بينما سيكون اجتماع وزراء خارجية الاتحاد سنويا.
- أمانة أو سكرتارية مشتركة تتولى تحديد المشروعات ومتابعتها وتشجيعها وكذلك البحث عن شركاء . وتعمل الأمانة على تأمين التشاور الميداني مع كل الهياكل، بما في ذلك عبر إعداد وثائق العمل لهيئات صنع القرار . وتتمتع الأمانة بشخصية قانونية منفصلة وبوضع مستقل. وتكون المهمة الموكلة للأمانة ذات طابع تقنى، بينما يواصل وزراء الخارجية وكبار الموظفين تحمل المسئولية السياسية
- تتولى اللجنة المشتركة الدائمة - ومقرها بروكسل - الإعداد والتحضير لاجتماعات كبار الموظفين وتأمين المتابعة المناسبة لها ، كما يمكن أن تمثل آلية رد فعل سريع إذا طرأت أية ظروف استثنائية تستدعى تشاور الشركاء الأورو - متوسطيين.

إن تأسيس مشروع كبير على هذا النهج لا يمكن توافر عناصر النجاح له إلا في ظل مناخ من الأمن والاستقرار في منطقة المتوسط ، يصاحبه شفافية ونوايا صادقة من الجانب الأوروبي للتعاون مع دول جنوب وشرق المتوسط، وفقاً لمبدأ المساواة في تبادل المنافع والمصالح. ومن هذا المنطلق فإنه من المرجح أن يواجه هذا الاتحاد الجديد العديد من التحديات، نتيجة لاعتبارات إقليمية ودولية، واعتبارات أخرى مرتبطة بطبيعة تأسيس هذا التجمع الإقليمي الجديد ونوعية المشروعات التي سيتم التركيز عليها. وتتمثل تلك الاعتبارات الإقليمية والدولية في الفوارق الكبيرة بين أعضاء الاتحاد الأوروبي ودول جنوب المتوسط وشرقه، الأمر الذي يدفع إلى الاعتقاد بأن الاتحاد الجديد سيكون مختل التوازن لصالح أوروبا، وإن الجانب الأوروبي في

---

[1] الاتحاد الأوربي، بروكسل،المكتب الإعلامي،**نشرة إعلامية بمناسبة الإعلان عن الاتحاد من أجل المتوسط** 2008 ، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: http://www.ec.europa.eu/world/enp/welcome_en.htm

الغالب سيملى شروطه، وسيكون ذلك على حساب مصالح دول جنوب المتوسط . هناك أيضاً موقف دول شرق أوروبا - الأعضاء في الاتحاد الأوروبي - والتي قد تسعى بدورها إلى عرقلة مسيرة الاتحاد الجديد، خشية أن يؤدى إلى تحييد موارد الاتحاد الأوروبي المالية واهتماماته السياسية من منطقتهم إلى حوض البحر المتوسط . يضاف إلى ذلك استمرار النزاع العربي - الإسرائيلي، الأمر الذي يتعارض مع عملية تطبيع العلاقات العربية- الإسرائيلية.
كل هذه الأمور ستؤثر بشكل مباشر على أمن واستقرار منطقة المتوسط، ومن ثم ستنعكس سلباً على عمليات التعاون ومشروعات التنمية المشتركة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إنكار الدور الأمريكي في هذا الشأن، حيث إن الولايات المتحدة الأمريكية ستسعى بدورها إلى وضع العراقيل أمام نجاح "الاتحاد من أجل المتوسط"، على اعتبار أنه يتعارض مع مصالحها في المنطقة، وينافس مشروعها المتمثل بـ "الشرق الأوسط الكبير".
بالإضافة إلى هذه الاعتبارات الإقليمية الدولية، فهناك اعتبارات أخرى تتعلق بطبيعة هذا التجمع الجديد وتوجهاته وأهدافه الجوهرية، حيث إن تركيز الاتحاد انصب على المشاريع الاقتصادية بشكل أساسي، الأمر الذي يؤدى إلى التركيز على الجانب الاقتصادي من مسار برشلونة، بينما سيكون الجانب السياسي مركزاً على القضايا الأمنية التي تهم الجانب الأوروبي فقط، مثل قضايا الإرهاب والهجرة غير الشرعية. ويؤدى ذلك في مجمله إلى الشك أيضاً في صدق النوايا في أبعاد المشاريع المطروحة للتعاون، والشروط التي قد تحمل في طياتها نسباً متفاوتة من التدخل في الشئون الداخلية لدول جنوب المتوسط.
ويبقى في النهاية القول أن نجاح "الاتحاد من أجل المتوسط" - كمنظمة إقليمية قادرة على تحقيق السلام والاستقرار والازدهار والتنمية بمنطقة المتوسط - يتوقف بالأساس على الإرادة السياسية للدول الأعضاء، مع توافر صدق النوايا وحسن التنسيق بين جميع الأطراف.
بإيجاز يمكن القول إن التطور السابق هو دليل على أن إعلان برشلونة وبعد مضي نحو 14 عاماً على صدوره لم يستطع تحقيق ما التزم به من تحويل لحوض المتوسط إلى منطقة حوار وتبادل وتعاون يؤمن السلام والاستقرار والازدهار، فالواقع يشير إلى أن السلام والاستقرار مازالا حلماً صعب المنال في منطقتنا العربية، و الازدهار مازال رهينة التطور في دول أوروبا وتطور العلاقات الإيجابية والفاعلة العربية-الأوربية . تلك الوقائع وغيرها قللت ليس فقط من حماس دول المتوسط بل من حماس الأوروبيين أنفسهم لإعلان برشلونة واتفاقياته ويمكن استشفاف ذلك من طرح الرئيس الفرنسي نيكولاي ساركوزي لفكرة الاتحاد من أجل المتوسط كبديل ضمني لعملية برشلونة ، والمستشارة الألمانية أنجيلا ميركل التي أقرت في أكثر من مناسبة بقصور إعلان برشلونة عن تحقيق غاياته وأهدافه .

## المبحث الثالث:الشراكة السورية- الأوروبية:

### 3-1- اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وسورية:

تشكل اتفاقية الشراكة السورية- الأوروبية جزءاً لا يتجزأ من الشراكة الأوروبية – المتوسطية، التي أطلقت في شهر تشرين الثاني من عام 1995 في برشلونة ،من قبل الاتحاد الأوروبي واثني عشر شريكاً متوسطياً. وقد بدأ الاتحاد الأوروبي وسورية بالمفاوضات من أجل اتفاقية الشراكة منذ أيار 1998، كاتفاق بديل سوف يحل محل اتفاقية التعاون الموقعة في عام 1977، واستمرت المفاوضات بوتيرة جلسة تفاوضية كل ستة أشهر، مرة في دمشق ومرة في بروكسل، حتى كانون الأول 2003 ،حيث تم التوصل إلى تفاهم بين المتفاوضين حول كافة المسائل، ووصلت مفاوضات اتفاقية الشراكة السورية-الأوروبية إلى مرحلتها النهائية، ثم تم التوقيع على هذا الاتفاق بالأحرف الأولى في مقر المفوضية الأوروبية في بروكسل بتاريخ 19 تشرين الأول2004، وانتظرت سورية التوقيع النهائي الذي تأخر نتيجة التزام أوروبا بحلفها الأطلسي

مع الولايات المتحدة الأمريكية دون نتيجة، ثم أعيد التوقيع علي الاتفاقية ثاني مرة بالأحرف الأولى في دمشق بتاريخ 14 كانون الأول 2008 ،بعد أن تم إجراء بعض التعديلات المتعلقة بجداول تخفيضات المعدلات الجمركية المطلوبة من قبل الجانب السوري، وكميات السلع الزراعية المسموح لسورية إدخالها دون جمارك إلى الاتحاد الأوروبي، حيث تم إعفاء سورية من التخفيضات الجمركية الفورية بسبب قيامها بعدد من هذه التخفيضات خلال السنوات السابقة، وزيادة كميات السلع الزراعية المسموح لسورية تصديرها إلى الاتحاد الأوروبي كما لو أن التوقيع على الاتفاقية قد تم في عام 2004 .[1]

وقد كانت التوقعات بعد التوقيع الأول على اتفاقية الشراكة السورية-الأوروبية ، أن التوقيع النهائي سيتم خلال الأشهر اللاحقة وكحد أقصى حتى نهاية عام 2005 ،عند احتفال الاتحاد بالذكرى العاشرة لصدور إعلان برشلونة، وهذا ما أكده المسؤولون الأوروبيون الذين حضروا حفل التوقيع، وفي مقدمتهم كريس باتن مفوض الاتحاد الأوروبي في حينه للشؤون الخارجية، الذي مثل الجانب الأوروبي في حفل التوقيع ، لكن منذ ذلك التاريخ بدأ الجانب الأوروبي بالمماطلة والتسويف بشأن موعد التوقيع النهائي على الاتفاق، بدعاوى تحفظ بعض دول الاتحاد على بعض بنود الاتفاق، أو تحفظ دول أخرى لدواع سياسية تتعلق بالوضع الإقليمي في المنطقة . علماً بأن الاتفاق جاء بعد مفاوضات استمرت لأكثر من سبع سنوات، أشبع الأوروبيون الاتفاق خلالها حواراً وجدلاً وتدقيقاً ، لذلك كان رأي معظم المهتمين من المراقبين والمحللين أن المماطلة الأوروبية لم تكن في الجوهر إلا صدى لمواقف الإدارة السياسية الأمريكية آنذاك تجاه سورية، والتي اتسمت بمحاولات الضغط السياسي لدرجة التهديد في بعض الفترات. تلك الطريقة من التعاطي الأوروبي خلقت لدى الكثير من المراقبين الانطباع أن الاتحاد الأوروبي ليس شريكاً قوياً يمكن الرهان عليه في الأوقات الصعبة، فعلاقته بالآخرين محكومة برضى الولايات المتحدة الأمريكية وتطورها مرهون بمباركتها. وكان الاتحاد الأوروبي هو نفسه قد عرض لاتفاقيات الشراكة، التي تمت حسب التسلسل الزمني مع كل من تونس وكيان الاحتلال الاسرائيل والمغرب ومنظمة التحرير الفلسطينية باسم السلطة الفلسطينية والأردن ومصر ولبنان والجزائر.

تعتبر مسودة اتفاقية الشراكة الأوروبية-السورية مماثلة النمط لاتفاقيات الشراكة الأوروبية المتوسطية الأخرى، إلا أنها تحتوي بنوداً في عدد من المجالات الجديدة :اللاانتشار، مكافحة الإرهاب، تدابير صحية و صحية نباتية، آليات تسهيل التجارة و تسوية الخصومات التجارية. كما تشمل بنوداً أوسع إطاراً و أكثر جوهريةً في مجالي حقوق التأسيس و الخدمات، التفكيك الشامل الخاص بالتعرفة فيما يتعلق بالمنتجات الزراعية، حواجز التجارة الفنية، المشتريات الحكومية و حقوق الملكية الفكرية.

ويمكن استعراض محتوى الاتفاقية تبعاً لمواضيعها كمايلي :[2]

I. **الحوار السياسي واحترام حقوق الإنسان:**نصت اتفاقية الشراكة على إقامة حوار سياسي من أجل تعزيز التفاهم في القضايا الدولية، وفي نفس الوقت، نصت على أن العلاقات بين الأطراف مبنية على احترام مبادئ الديمقراطية، والمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، كما جاءت في البيان الدولي لحقوق الإنسان.

---

[1] الدردري،عبد الله:**مؤتمر صحفي تلى التوقيع الثاني بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة السورية-الأوربية** ، موقع سيريا ستيبس الالكتروني ،15 كانون الأول 2008 .

[2] **نص اتفاقية الشراكة السورية –الأوربية**، بعثة المفوضية الأوربية في سورية،الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: http//:www.delsyr.ec.europa.eu

II. **إدخال تدريجي للتجارة الحرة** :تنص اتفاقية الشراكة على إنشاء منطقة تجارة حرة بين الاتحاد الأوروبي وسورية،ولا تعتبر التجارة الحرة أداة للتأثير التجاري بل كدعم للإصلاح الاقتصادي وتحسين القدرة التنافسية. ومن الجدير بالذكر أن الاتحاد الأوروبي هو الشريك التجاري الأساسي لسورية بنسبة 50% وسطياً من حجم تجارتها الخارجية[1]، و تتطابق منطقة التجارة الحرة مع الاتفاقية العامة للتجارة والاتفاقيات الأخرى متعددة الأطراف المتعلقة بالتجارة، ويتطلب ذلك إلغاء للرسوم والتشريعات المقيدة للتجارة والمفروضة بشكل أساسي على التجارة بكاملها بين الأطراف، إضافة إلى ذلك لا يجب استبعاد أي قطاع تجاري مهم عن مجال التحرر التجاري، وفي نفس الوقت، تأخذ اتفاقية الشراكة بعين الاعتبار درجات التطور المختلفة بين الشركاء، و تتوقع تحريراً تجارياً غير متناظر، بفتح أسواق الاتحاد الأوروبي مباشرة بينما هناك فترة انتقالية تستفيد منها سورية، وسيتم إنشاء آليات للتشاور من أجل مناقشة أي أمر طارئ وإقامة حوار منتظم.

وفيما يتعلق بالمنتجات الصناعية توفر اتفاقيات الشراكة دخولاً مباشراً لأسواق الاتحاد الأوروبي، معفى من الرسوم وحصصاً محددة للصادرات الصناعية السورية.في حين ستزيل سورية بشكل تدريجي رسوم الاستيراد والضرائب التي لها نفس المفعول على دخول المنتجات الصناعية للاتحاد الأوروبي على مدى 12 سنة، ويوفر بند الحماية المدرج في الاتفاقية السماح لسورية باتخاذ خطوات استثنائية، على شكل زيادة في التعرفة الجمركية، أو إعادة العمل بها لفترة محددة. أما فيما يتعلق بالمنتجات الزراعية فتسمح عملية التحرير بدرجة أقل من المرونة، حيث يوجد تحرير مباشر وغير محدود ( تعرفة صفر) لدخول عدد من المنتجات الزراعية السورية إلى الاتحاد الأوروبي منذ تطبيق الاتفاقية، وهناك عدد من المنتجات تطبق عليها التعرفة صفر بكميات محددة، وإذا فاقتها تطبق عليها التعرفة العادية، و يعاد النظر في الكميات التي تستفيد من التعرفة الجمركية صفر من وقت لآخر بهدف متابعة عملية التحرير، و يتوقع من سورية فتح سوقها تدريجياً أمام الصادرات الزراعية من الاتحاد الأوروبي.

**أما بالنسبة للقطاعات الأخرى وضعت اتفاقية الشراكة الأسس التالية:**

- تحرير تدريجي للتجارة في الخدمات، بما في ذلك حق تأسيس شركات أجنبية، وبما يتطابق مع المبادئ المنصوص عليها في الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات.
- تحسين حماية الملكية الفكرية بالتوافق مع مبادئ منظمة التجارة العالمية.
- تحرير نظام الدفع فمن دونه سيكون هناك معوقات أمام التجارة وأمام حركات رأس المال بشكل تدريجي، بالإضافة إلى وضع تشريعات عن المنافسة.

III. **التعاون في مجالات التطوير الاقتصادي والأمور المالية والاجتماعية والقضائية والثقافية والهجرة ومكافحة الجريمة المنظمة:** توفر اتفاقية الشراكة إطار عمل لتوسيع وتعميق التعاون بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية في الميادين الاقتصادية والمالية والاجتماعية من أجل بناء شراكة متعددة الوجوه.

هذا وتعتبراتفاقية الشراكة السورية-الأوروبية، والتطورات الاقتصادية التي مر بها الاقتصاد السوري متميزة عن غيرها من الاتفاقيات التي أنجزها الاتحاد الأوروبي مع الدول المتوسطية الأخرى، من حيث طول المدة التي استغرقتها المفاوضات من عام 1998 حتى العام 2004، و من الجدير بالذكر أنه حتى التوصل إلى الاتفاق النهائي لم يكن تلبية لعوامل اقتصادية بحتة، وإنما

---

[1] زمان،كونستانتين:**مراجعة الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF تشرين الأول 2006،ص 29.

جاء أيضاً نتيجة لعوامل سياسية، تمثلت برغبة سورية في تجنب الضغوط الأمريكية المتزايدة عليها من خلال هذه الشراكة، الأمر الذي دفعها حتى للقبول بشروط أقل مما حصلت عليه في وقت سابق، ولكن الاتحاد الأوروبي أيضاً كان له دور في تعقيد العملية التفاوضية، من خلال إدخال عناصر جديدة للعملية التفاوضية لم تكن في المفاوضات السابقة، كموضوع أسلحة الدمار الشامل، واستمرت عملية المماطلة الأوروبية حتى بعد التوقيع بالأحرف الأولى من خلال تأخير التوقيع النهائي على الاتفاقية، وانتظر الجانب السوري التوقيع النهائي على الاتفاقية حتى شهر تشرين الثاني 2009، حيث تم إبلاغ سورية وبشكل مفاجئ أن الاتحاد الأوروبي مستعد للتوقيع النهائي للاتفاقية في 26 تشرين الثاني 2009 ، ولكن التأجيل أتى هذه المرة من الجانب السوري، الذي طلب تأجيل التوقيع من أجل إعادة النظر في الاتفاقية ومدى ملائمتها لظروف الاقتصاد السوري، و في ظل هذه الاستطالات التي تميزت بها هذه الاتفاقية ومازالت، يمكن محاولة طرح بعض النقاط العمومية انطلاقاً من نص الاتفاقية، وتجارب الدول الأخرى التي أبرمت اتفاقيات شراكة مع الاتحاد الأوروبي في إطار عملية برشلونة، ووضعت موضع التطبيق كمايلي:

- الأسواق الأوروبية مفتوحة للسلع الصناعية السورية بحكم اتفاقية التعاون الشامل 1977، وبالتالي لن يضيف الاتفاق جديداً هاماً للصادرات الصناعية السورية، و بالمقابل ستدخل الصناعة السورية في السوق المحلية في منافسة حادة مع المنتجات المماثلة أو الشبيهة من دول الاتحاد الأوروبي ، حيث يتوقع تراجع حصتها من هذه السوق، حيث يؤدى ذلك إلى إفلاس أو إغلاق بعض المنشآت الصناعية بحكم فارق التطور الكبير بين الطرفين.
- يستعيض الاتحاد الأوروبي عن الرسوم والتعريفات الجمركية بقواعد المنشأ الأوروبية، واللتي ستطبق على الصادرات السورية إلى دول الاتحاد الأوروبي، وهي من القواعد المعقدة، والتي تحتاج إلى شروط صعبة لتلبيتها، مما يجعل دخول الصادرات السورية إلى الأسواق الأوروبية محكوماً بشروط صعبة التحقيق، و تتطلب سوية علمية وتكنولوجية عالية لا تتحقق في الكثير من منشآتنا الصناعية. و على الصادرات السورية أيضاً أن تلبي شروط المواصفات القياسية و التشريعات الفنية الأوروبية، وهي مواصفات و شروط صعبة ويمكن تسمية هذه المواصفات و الاشتراطات الفنية وفق القواعد المعمول بها في منظمة التجارة العالمية بالقيود و العوائق غير الجمركية، و الطرف الأوروبي معروف عالمياً بوضع مثل هذه القيود و العوائق للحد من انسياب السلع إلى أسواقه .
- تضمن الاتفاق التأكيد على أهمية تحرير حساب رأس المال، ولم يتضمن آلية محددة لضمان استقرار ميزان المدفوعات السوري، باستثناء السماح لسورية باتخاذ بعض الإجراءات المتعلقة بفرض الرسوم الجمركية على الواردات، وكان المطلوب وضع آلية يتم من خلالها ضمان تدفق الاستثمارات الأوروبية بشكل يعوض من اختلال ميزان المدفوعات السوري.
- نص اتفاق الشراكة على إجراءات استثنائية يحق لسورية اتخاذها لفترة محدودة على شكل فرض رسوم جمركية أو زيادة معدلاتها فيما يتعلق بحماية الصناعات الناشئة أو قطاعات معينة في طور إعادة الهيكلة، أو تلك التي تواجه صعوبات جدية تؤدي إلى مشكلات اجتماعية خطيرة، لكن تطبيق تلك الإجراءات يتم لفترة زمنية محدودة لاتتجاوز الخمس سنوات تنتهي بانتهاء الفترة الانتقالية كحد أقصى مع إمكانية مدها ثلاث سنوات إضافية في حال وافقت لجنة الشراكة على ذلك بشكل استثنائي. إن هذا النص يضع الصناعة السورية القائمة و التي يمكن أن تنشأ مستقبلاً دون أية وسيلة للحماية بعد انتهاء الفترة الانتقالية ( 12

عاماً ) في حال تعرضت لمصاعب ، وذلك ماهو متوقع بحكم فارق التطور بين سورية والاتحاد الأوروبي، و تجارب الدول الآخرى التي طبقت اتفاقية الشراكة.

انطلاقاً مماسبق يمكن القول أنه سيكون لاتفاقية الشراكة آثاراًسلبية عديدة على الاقتصاد السوري في حال تطبيقه، وللتخفيف من تلك الآثار لابد من إعادة تأهيل و تحديث الاقتصاد السوري، مما يقتضي من الجانب الأوروبي كشريك تقديم دعم حقيقي عن طريق مساعدات مالية مباشرة أو قروض ميسرة مع المساهمة في تطوير القدرات العلمية و المهارات التكنولوجية لقوة العمل السورية. أثناء مفاوضات الشراكة طرح الأوروبيون مايسمونه المساعدة الفنية من خلال برامج معينة مخصصة لدول إعلان برشلونة المتوسطية، و التي تبين لاحقاً أنها في معظمها ليست أكثر من دراسات نظرية وجزئية لاجدوى منها، و توضع في الغالب جانباً، حيث أنها لاتضيف جديداً هاماً على أرض الواقع ، وتتم هذه الدراسات من قبل خبراء يستقدمهم الطرف الأوروبي، و يتقاضون أجوراً عالية تستهلك معظم تلك المساعدات .

## المبحث الرابع:أساليب وطرق تنفيذ التعاون الاقتصادي:

### 1-4- برنامج ميدا:MEDA

يعد برنامج ميدا الذي دشن في عام 1996الأداة المالية الرئيسية للاتحاد الأوروبي لتنفيذ الشراكة الأورو-متوسطية وأنشطتها، باعتباره الوسيلة الأساسية لتنفيذ التعاون الاقتصادي والمالي ضمن إطار الشراكة، وذلك من خلال العمل على إصلاح الهياكل الاقتصادية والاجتماعية للدول الشريكة في إطار الشراكة الأورو-متوسطية،[1] وتمنح مساعدات ميدا الثنائية للجزائر، تونس، المغرب، مصر، الأردن، سورية، لبنان والأراضي الفلسطينية. كما استفادة نفس هذه الدول بالإضافة إلى كيان الاحتلال الإسرائيل وتركيا وكل من قبرص ومالطا قبل انضمامهما للاتحاد من برنامج ميدا الإقليمي. واستخدم الدعم الذي يقدمه البرنامج لهذه الدول في تحقيق ثلاثة أهداف:

1) تعزيز الاستقرار السياسي والديمقراطية في منطقة مشتركة للسلام والأمن.
2) إقامة ودعم إقامة منطقة للتجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي والشركاء المتوسطيين، وتطوير التعاون الاقتصادي والاجتماعي.
3) توثيق العلاقات بين شعوب هذه الدول عن طريق الشراكة الثقافية والاجتماعية والإنسانية.

ويعد برنامج ميدا MEDA II 2 (2000-2006) خليفة لبرنامج ميدا1 MEDAI (1996-1999) وفي ظل ميدا 2 تم توفير مبلغ إرشادي قدره 5.35 مليار يورو مقارنة ب 3.4 مليار يورو في ظل ميدا 1. وخلال ميدا 2، تم ضخ حوالي 90 % من الموارد المخصصة لميدا على مستوى ثنائي إلى الشركاء المؤهلين للحصول على تمويل ثنائي، وتم تخصيص 10 % أخرى من الموارد للأنشطة الإقليمية، وجميع الشركاء المتوسطيون والدول أعضاء الاتحاد الأوروبي مؤهلون للاستفادة من هذه الأنشطة.[2]

**نظام ميدا :**

يعتبر الأساس القانوني لبرنامج ميدا هو لائحة ميدا الصادرة في عام 1996 (لائحة المجلس رقم EC/1488/96)، التي عدلتها لائحة "ميدا 2 " في تشرين الثاني عام2000 ( لائحة المجلس رقم

---

[1] **European Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 :Official Journal L 189 of 30.07.1996.** http://www.europa.eu/legislation_summaries/about/index_en.htm

[2]مكتب المعونات الأوروبية للتعاون، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

EC/2698/2000 )، ويطلق عادة على النظام الناتج عن ذلك اسم ميدا 2، وتتبع المجالات الأساسية للتدخل وكذلك الأهداف بشكل مباشر من تلك المنصوص عليها في إعلان برشلونة في عام 1995، وتقضي هذه اللائحة بإنشاء اللجنة المتوسطية من أجل السماح للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتقديم النصح للمفوضية الأوروبية فيما يتعلق بتنفيذ برنامج ميدا، حيث تعطي هذه اللجنة رأيها بشأن الوثائق البرامجية.[1]

وتخضع موارد ميدا لعملية إعداد البرامج، حيث يجري إعداد الأوراق الاستراتيجية التي تغطي فترة أربعة أعوام على المستويين القومي والإقليمي ، واستنادا على هذه الأوراق، يتم بصورة مشتركة وضع برامج إرشادية وطنية NATIONAL INDECATIVE PROGRAMS (**NIPs** ) تستمر لمدة ثلاثة أعوام للقناة الثنائية، وذلك عن طريق الحوار مع الشركاء المتوسطيين وأعضاء الاتحاد الأوروبي وجهات مانحة أخرى، وذلك بالإضافة إلى وضع برنامج إرشادي إقليمي REGIONAL INDECATIVE PROGRAMS (**RIP**) يغطي الأنشطة متعددة الأطراف، وتتم صياغة هذه البرامج الإرشادية وفقا للخطوط الرئيسية العريضة المحددة من قبل المجلس عام 1996، وتتبع خطط التمويل التي تتم الموافقة عليها سنوياً من البرامج الإرشادية الوطنية ، والبرنامج الإرشادي الإقليمي.

وتتولى الإدارة العامة للعلاقات الخارجية بالمفوضية الأوروبية مسؤولية صياغة الأوراق الإستراتيجية والبرامج الإرشادية التي تستمر ثلاثة أعوام، ويقوم مكتب تعاون يوروبئيد EUROP AID وفقاً لهذه المدخلات بوضع خطط التمويل السنوية، كما أنه يتولى إدارة المشروعات والبرامج بدءاً من مرحلة التعريف وحتى مرحلة التقييم ، وتتولى السلطة المختصة بالميزانية (مجلس الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي) تحديد المخصصات السنوية للمدفوعات والالتزامات المالية لبرنامج ميدا في ميزانية الاتحاد الأوروبي، وذلك وفقاً لاقتراح مقدم من المفوضية في حدود الموقف المالي.[2]

**التعاون الثنائي في إطار الميدا:**

يشكل التعاون الثنائي أحد أهم عناصر ميدا، وتتمثل أولويات توجيه موارد ميدا على المستوى الثنائي في :

- دعم التحول الاقتصادي: والهدف هو الاستعداد لتنفيذ منطقة التجارة الحرة الأورو-متوسطية عن طريق زيادة القدرة التنافسية بقصد تحقيق نمو اقتصادي مستدام وخاصة بتطوير القطاع الخاص.
- تقوية التوازن الاجتماعي والاقتصادي: والهدف هو تخفيف تكلفة التحول الاقتصادي على المدى القصير بالأخذ بإجراءات ملائمة في مجال السياسة الاجتماعية، وتفيد الأنشطة الثنائية جميع الشركاء المتوسطيين عدا كيان الاحتلال الإسرائيلي( نظراً لمستوى التنمية الاقتصادية لديه)، وهي تنطبق على جميع فصول عملية برشلونة.

وتشمل البرامج والمشروعات الثنائية في ظل الفصل الثاني لبرشلونة (الفصل الاقتصادي والمالي)، التعاون الاقتصادي والتجاري( التعديل الهيكلي، إصلاح القطاعات، تطوير القطاع الخاص وفيميب)، الأنشطة القطاعية في مختلف المجالات والبرامج الداعمة لتنفيذ اتفاقيات المشاركة ، وتوفر عدة مجموعات من البرامج.

---

[1] **European Council Regulation (EC) No : 2698/2000 of 21 november :2000 Official Journal L 230 of 25.11.2000.** http://europa.eu/legislation_summaries/about/index_en.htm .

[2] **European Council Regulation (EC) No : 2698/2000 ;previous source.**

- البرامج الداعمة للاقتصاد الكلي، وبالأخص آليات التعديل الهيكلي، دعماً لميزانية الشركاء المتوسطيين المعنيين بقصد تحسين الاستقرار الاقتصادي الكلي، وجودة الإدارة المالية العامة، وجري تنفيذ مثل هذه البرامج في الأردن والأراضي الفلسطينية.
- برامج إصلاح القطاعات، وهي منح تقدم للشركاء المتوسطيين في إطار التعاون الاقتصادي، كدعم لجهودهم لإصلاح مجالات مثل خدمات القطاع العام، بيئة الأعمال، النقل، البنية التحتية للاتصالات والمياه، القطاع الضريبي والمالي والخدمات الاجتماعية.
- برامج تطوير القطاع الخاص، كتقديم الدعم للمشروعات الصغيرة والمتوسطة عبر مراكز للأعمال(مثل مركز الأعمال السوري-الأوروبي)، وبرامج تحديث الصناعة( مثل البرامج الأردنية)، تحديث القطاع المالي( في الجزائر على سبيل المثال)، دعم الخصخصة ومشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية( الدول المغاربية، الأردن)، وتسهيل التجارة بدعم الجودة( لبنان والمغرب)، أو إصلاح الإطار التشريعي( مصر).
- تتناول الأنشطة القطاعية كلا من التنمية الزراعية والريفية، البيئة( إعانات لأسعار الفائدة المرتبطة بالمشروعات الاستثمارية لبنك الاستثمار الأوروبي)، البنية التحتية للنقل(أساساً في المغرب، تونس وقطاع غزة)، البنية التحتية للمياه( برنامج في المغرب وتقديم إعانات لأسعار الفائدة على قروض بنك الاستثمار الأوروبي)، والمرافق الاجتماعية.

ولعبت آلية الاستثمارات والشراكة الأورو-متوسطية( فيميب)، التي يديرها بنك الاستثمار الأوروبي، دوراً بالغ الأهمية منذ تدشينها في تشرين الأول 2002. بالإضافة إلى ذلك يتولى بنك الاستثمار الأوروبي نيابة عن المفوضية الأوروبية إدارة أدوات التعاون المالي التي تمول في ظل برنامج ميدا 2 وهي: عمليات رأس المال المخاطر، دعم أسعار الفائدة وصندوق دعم المساعدات الفنية.

أما الأنشطة الثنائية في ظل الفصل الثالث لبرشلونة( الفصل الاجتماعي، الثقافي والإنساني) فتشمل مكافحة الفقر،و الصحة، التعليم و التدريب المهني والتشغيل، بالإضافة إلى المساواة بين الجنسين كمايلي:

- مكافحة الفقر: كان دعم الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفقر يضخ أول الأمر عبر الصناديق الاجتماعية للتنمية، المؤسسات العامة المتمتعة بالحكم الذاتي التي أنشأتها حكومات الشركاء المتوسطيون، لاسيما في مصر ولبنان ، وركز جيل ثاني من البرامج على التنمية المحلية، وكان هذا هو الحال في شمال شرق الجزائر وبعض مناطق الأردن.
- الصحة: تعتبر الصحة مجال له أولوية في جميع اتفاقيات المشاركة، وتم تأسيس برامج التعاون الثنائي في قطاع الصحة في معظم الشركاء المتوسطيين، وبالأخص في مصر، المغرب، الأراضي الفلسطينية وسورية لتحسين الرعاية و الخدمات الصحية.
- التعليم والتدريب المهني : تم تنفيذ البرامج الثنائية في قطاع التعليم_في جميع الشركاء المتوسطيين الذين يتلقون مساعدات ثنائية، وخلال الفترة من عام 2000-2004 تم تخصيص 216.3 مليون يورو لهذه المنطقة، واستفادت تونس بالأخص( 193 مليون يورو على مدى عشرة أعوام) في جميع مستويات النظام التعليمي، بدءا بالتعليم الأساسي وانتهاء بالتدريب المهني والتعليم العالي. ولقي إطلاق أو تنفيذ إصلاحات في مجال التعليم والتدريب المهني دعماً في ظل برنامج ميدا 2 لدى جميع الشركاء المتوسطيين .

§ المساواة بين الجنسين: ركزت المشروعات النوعية في ظل ميدا 1 على تحقيق المساواة بين الجنسين، وفي ظل برنامج ميدا 2 تم التركيز على قضايا النوع وجعلها قضية محورية في البرامج والمشروعات القطاعية، وشملت المشروعات النوعية أو العناصر المكونة للمشروعات، إنشاء مراكز اتصال للقضايا المتعلقة بالفروق بين الجنسين في الإدارات الوطنية والإقليمية في المغرب، تجنيد عناصر أساسية من الجنسين في مشروع " أطفال في خطر" في مصر، ومشروع أرجان تري للتنمية الريفية في المغرب.

**برنامج ميدا وسورية:**

بالنسبة لسورية فقد اقتصرت استفادتها من ميدا 1 على 34.5 %، وذلك بالرغم من وجود مخصصات لها بلغت 101 مليون يورو، وذلك بسبب عدم انخراطها بشكل مبكر في الشراكة الأوروبية المتوسطية، ولكنها استفادة من برنامج ميدا 2 بشكل أكبر وحصلت على 51 % من مخصصاتها، كما يوضح الجدول التالي حجم المخصصات لسورية ونسبة التنفيذ ابتداءً من 1995 وحتى 2010 :

الجدول رقم (4)المخصصات الأوروبية التمويلية للتعاون الاقتصادي السوري- الأوروبي في إطار الشراكة الأورو-متوسطية بملايين اليورو1995 -2010 :

| إطار البرنامج | ميدا 1 | ميدا 2 | سياسة الجوار الأوروبية المتوسطية | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| الفترة الزمنية | 1999-1995 | 2006-2000 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| الالتزامات | 101 | 179.7 | 25 | 30 | 35 | 40 |
| المدفوعات | 35 | 9،90 | ------ | ------ | ------ | ------ |
| نسبة التنفيذ | %34.5 | % 51 | ------ | ------ | ------ | ------ |

المصدر: الملحق رقم (1) **أرقام التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي.**

أما البرامج الذي أطلقت ومولت في سورية ومن خلال ميدا 1 فهي على الشكل التالي:

الجدول رقم (5)برامج التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي في سورية خلال فترة ميدا 1

| البرنامج | رقم القرار | تاريخ توقيع اتفاقية التمويل | التمويل الأوروبي بملايين اليورو |
|---|---|---|---|
| مركز الأعمال السوري-الأوروبي SEBC I | 5-756 | 29 حزيران 2000 | 12 |
| وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF | 3-381 | 19 تشرين أول 2000 | 21 |
| الحفاظ على الإرث الثقافي | 3-295 | 30 كانون أول 2000 | 2 |

المصدر: الملحق رقم (1) **أرقام التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي.**

وعبر ميدا 2 تم تمويل وإطلاق البرامج المبينة في الجدول التالي:

الجدول رقم (3)برامج التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي في سورية خلال فترة ميدا 2

| العام | البرنامج | رقم القرار | تاريخ توقيع اتفاقية التمويل | التمويل الأوروبي بملايين اليورو |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | إعانة مالية لصالح قرض الكهرباء EIB | 3-297 | 30 كانون الثاني 2000 | 11.6 |
| 2000 | خطة العمل لقطاع الطاقة PSAP | 4-581 | 10 شباط 2001 | 11 |
| 2000 | المعهد العالي لإدارة الأعمال HIBA | 3-294 | 10 شباط 2001 | 14 |
| 2000 | برنامج دعم قطاع الاتصالات TSSP | 3-293 | 10 شباط 2001 | 10 |
| 2000 | برنامج تطوير السياحة الثقافية | 3-287 | 10 شباط 2001 | 3.1 |
| 2001 | تزويد المياه والصرف الصحي لمخيمات اللاجئين الفلسطينيين | 5-697 | 19 كانون الأول 2002 | 8 |
| 2002 | برنامج تحديث القطاع الصحي HSMP | 3-290 | 30 نيسان 2002 | 30 |
| 2002 | مركز الأعمال السوري الأوروبي 2 SEBC II | 5-746 | 23 تموز 2003 | 6 |
| 2003 | تيمبوس 2003 | غير متاح | غير متاح | 2 |
| 2004 | تحديث الإدارة البلدية MAM | 6-264 | 8كانون الأول 2004 | 18 |
| 2004 | برنامج دعم القطاع المصرفي 2 BSSP II | 6-226 | 23 حزيران 2005 | 6 |
| 2004 | دعم وزارة المالية | 6-250 | 8 كانون الأول 2004 | 8 |
| 2004 | تحديث التعليم والتدريب المهني MVET | 6-252 | 8 كانون الأول 2004 | 21 |
| 2004 | تمبوس 2004 | غير متاح | غير متاح | 2 |
| 2005 | برنامج تطوير المجتمع المدني | 17202 | 31 كانون الأول 2006 | 2 |
| 2005 | برنامج دعم المؤسسات المتوسطة والصغيرة SME | 17542 | 26 حزيران 2006 | 15 |
| 2005 | إعانة مالية لمصلحة قطاع الماء EIB | 17546 | 31 كانون الأول 2006 | 5 |
| 2005 | تمبوس 2005 | غير متاح | غير متاح | 2.5 |
| 2006 | برنامج الجودة والمعايير | 18364 | 31 كانون الأول 2006 | 10 |
| 2006 | تحسين قطاع التعليم العالي في سورية UHES | 18365 | 31 كانون الأول 2007 | 12 |
| 2006 | تمبوس 2006 | غير متاح | غير متاح | 3 |

**المصدر: الملحق رقم (1) أرقام التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي**

وسيتم تناول البرامج والمشاريع الأوربية-السورية المتعلقة بالبحث، وهى البرامج المتعلقة بتطوير الموارد البشرية، وتفعيل القطاع الخاص، وتطوير القطاع المالي والمصرفي بتفصيل أكبر في فصول البحث القادمة "الفصل الثالث" .

## 2-4- سياسة الجوار الأوروبية:ENP:

***European Neighporhood Policy***

تنبثق سياسة الجوار الأوروبية عن مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وتندرج في إطار المشروع الأوروبي للسياسة الخارجية والأمن المشتركة، وقد تم تصور سياسة الجوار في المقام الأول من أجل توفير إطار شراكه مع البلدان الواقعة شرقي الحدود الأوروبية الجديدة، التي نتجت عن توسع الاتحاد الأوروبي سنة 2004، وذلك بهدف منع بزوغ حدود جديدة للاتحاد، ولكن بسبب ضعف آليات الشراكة الأورو-متوسطية، فقد تم توسيع سياسة الجوار لتشمل البلدان المنضوية تحت هذه الشراكة، ثم تم توسيعها لتشمل بلدان القوقاز الجنوبي أيضاً ، واستكملت في ربيع 2004. وكان الهدف الذي تم إعلانه لسياسة الجوار الأوربية هو "إنشاء منطقة استقرار، أمن وازدهار مشتركة تتمتع بقدر عالي من التعاون الاقتصادي والتكامل السياسي".[1]

**نظام سياسة الجوار الأوروبية:**

يستمد هذا المشروع الأوروبي للتعاون وللتكامل مع بعض الدول الثالثة التي تسمى جيران، الوحي من الآليات التي تم استخدامها مع البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي في مرحلة ما قبل الانضمام، ولكنها ليست بأي حال من الأحوال عملية تستبق الترشيح، بل على العكس من ذلك فإن سياسة الجوار الأوروبية، تعلق مؤقتاً النقاش حول انضمام أعضاء جدد للاتحاد الأوروبي. تعنى سياسة الجوار الأوروبية ببلدان حوض المتوسط التي انضمت للشراكة الأورو-متوسطية ضمن عملية برشلونة، والتي تملك اتفاقية شراكة ثنائية سارية،وتشكل تركيا كعضو في الشراكة الأورو-متوسطية استثناءً، حيث لا تشارك في سياسة الجوار الأوروبية بسبب وضعها كمرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي، ولكنها مؤهلة للمشاركة في البرامج الإقليمية والعابرة للحدود.

**التعاون الثنائي في سياسة الجوار الأوروبية :[2]**

تنطلق سياسة الجوار الأوروبية من مبدأ أن البلدان لا تتطور بنفس السرعة، حيث تكمن الفوارق في الوضع الاقتصادي،والسياسي، والاجتماعي، والثقافي لكل بلد، ويقترح الاتحاد الأوروبي أحكام الشراكة بناء على طلب الشركاء، فإذا رغب الشريك بالتقدم سريعاً في عمليات الإصلاح، فستكون العلاقة وطيدة أكثر ومضمون الشراكة أكثر طموحاً، أما إذا كان البلد أقل رغبة في التغيير، فتكون العلاقة أكثر رخاوة والشراكة ذات متطلبات أقل وأكثر عمومية، إن هذا التمييز بين الأهداف حسب البلدان ،هو الخاصية الأولى لسياسة الجوار لأوروبية، والخاصية الثانية لسياسة الجوار تتمثل بأن علاقة الشراكة مشروطة بالنتائج أو بالأوضاع الخاصة ببلدان الشراكة، ليس من حيث التمويل فقط وإنما أيضا من حيث المساعدات التقنية ( التوأمة، نقل المعرفة،...) ، والمشاركة في البرامج الأوروبية.

إذاً فإن البعد التعاقدي يعتبر بنيوي بالنسبة لسياسة الجوار الأوروبية، ويترجم العقد من خلال النقاش والمفاوضات، عبر آليات العمل التي تم وضعها، وينتهي بوضع خطط العمل، و يسبق إعداد خطط العمل، دراسة حال تنفذها المفوضية الأوروبية "تقرير عن كل بلد" ، ويشكل هذا

---

[1] **EUROPEAN COMISSION REGULATION (2004) 628 final (29. 9.2004)**
www.europa.eu/legislation_summaries/about/index_en.htm..

[2] غلاسون ديشوم ،جيسلين: **سياسة الجوار الأوروبية: المهمة التي لا يمكن تجاهلها للمجتمعات المدنية الأورومتوسطية**، ورقة مقدمة في إطار الملتقى المدني في تونس،ملقه، أيلول 2005.ص ص 5،4 .

التقييم قاعدة لصياغة خطة العمل، تبلغ مدة خطة العمل خمس سنوات، ما عدا بالنسبة لكيان الإحتلال الإسرائيل، مولدافيا وأوكرانيا ( ثلاث سنوات).

**أولويات خطط العمل في إطار سياسة الجوار الأوروبية:**

عرضت المفوضية الأوروبية الأولويات السياسية لخطط العمل على النحو التالي: "سوف ترتكز علاقات الامتياز بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه على الالتزامات بشأن القيم المشتركة، وتحديداً الديمقراطية، سيادة القانون، الحكم الرشيد واحترام حقوق الإنسان، وكذلك بشأن المبادئ التي تنظم اقتصاد السوق، التبادل الحر، التنمية المستدامة ومكافحة الفقر". [1] ويمكن تصنيف أولويات خطط العمل كمايلي:

- **الحوار السياسي :**يمر الحوار السياسي الذي سوف يتم بناءه مع الدول الشريكة، أولاً عبر احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، سيادة القانون، الديمقراطية، الحكم الرشيد، و بالنسبة لبعض الدول تم وضع الحوار السياسي المعزز حول قضايا السياسة الخارجية والأمن في الأمام كالمغرب (مشاركة المغرب في قوات حفظ السلام الدولية لكوسوفو في البوسنة والهرسك، أو في قوات حلف الأطلسي-الناتو في المتوسط)، الحرب ضد الإرهاب وضد نشر أسلحة الدمار الشامل، وضد التصدير غير القانوني للأسلحة، والوقاية وإدارة الأزمات.
- **التجارة والسوق :**بالنسبة للأولويات المتعلقة بالتجارة والسوق، فهي لا تمر فقط بزيادة حجم التبادلات بين الشركاء والاتحاد الأوروبي، بل أيضا بين الشركاء أنفسهم. بهذا فإنه يتعين على خطط العمل لدول الشراكة الأورو-متوسطية أن تساهم في إنجاز منطقة التبادل الحر الأورومتوسطية، وتحديداً بتوسيعها لقطاعي الخدمات والزراعة.
- **الهجرة:**تحتل قضية الهجرة وإدارة الحدود دوراً مركزياً في سياسة الجوار الأوروبية، وقد تعدل الخطاب الأوروبي ظاهرياً كثيراً حول الهجرة، حيث أصبحت وثائق المفوضية الأوروبية تعترف بفشل التوجه الأمني الصرف، وبضرورة استقبال المهاجرين في أوروبا من أجل الاستجابة للاحتياجات الاقتصادية وللحاجة إلى الأيدي العاملة، فعلى سبيل المثال فإن خطة العمل لسياسة الجوار الخاصة بالمغرب تحتوي على حملة إعلامية في المغرب حول الهجرة الشرعية، فرص العمل في أوروبا، ولم الشمل العائلي.

**خطط العمل**

يسبق إعداد خطط العمل تقرير عن كل دولة تعده المفوضية الأوروبية، وتمر خطط العمل بمفاوضات طويلة مع البلدان المعنية. إذا كان البلد المعني قد بدأ عملية إصلاح، كالمغرب والأردن على سبيل المثال، فإن خطة العمل الموقعة في إطار سياسة الجوار الأوروبية تعكس جوهرياً أولويات الشريك، ويمكن للإصلاحات التي بدأها الشريك أن تستبدل جزء من خطة العمل، أما إذا كان البلد أكثر تحفظاً إزاء عملية الإصلاح ، تصبح الأولويات المطروحة في خطة العمل أكثر عمومية، وتعطي مساحة أصغر لنقل المعرفة أو للتوأمة الإدارية

---

[1] غلاسون ديشوم، جيسلين: نائبة رئيس الهيئة الإدارية للمنتدى المدني الأورو-متوسطي: **سياسة الجوار الأوروبية،وثيقة تحضيرية للمنتدى المدني الأورومتوسطي في المغرب ، مراكش عام 2006.**ص 24 .

**مبادئ تنظيم خطط العمل:**[1]

يتم تنظيم خطط العمل للدول التي وقعت اتفاقية شراكة مع الاتحاد الأوروبي، وفي هذا الإطار يتم إنشاء حوالي العشر لجان فرعية في إطار خطط العمل، ويتم تشكيل بعض هذه اللجان من اللجان القائمة في إطار اتفاقيات الشراكة الثنائية الأورو-متوسطية ومن ثم تعزيزها.

يتم تحديد اللجان الفرعية ومواضيع العمل حسب الأولويات التي عبرت عنها الدول الشريكة، وتضم هذه اللجان موظفين وخبراء مؤهلين في القضايا التي تتم معالجتها، من البلدان الشريكة والمفوضية الأوروبية، ويديرها بشكل مشترك موظف من كل طرف متعاقد، تعقد هذه اللجان عادةً اجتماعاتها في البلدان الشريكة، حيث تتم دعوة سفراء الدول السبع والعشرون الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بصفة مراقبين.

تقدم هذه اللجان تقاريرها بالنسبة لبلدان الشراكة الأورو-متوسطية للجنة الشراكة، التي تتمتع بسلطة كبيرة فيما يتعلق بطلب التقارير، وتقدم تقريراً لمجلس الشراكة مرة واحدة في السنة.

لا تستطيع اللجان الفرعية تعديل التوجيهات التي يضعها المسؤولون عنها، يمكن فقط للجان الشراكة اقتراح تعديلات من هذا القبيل، و يختلف تشكيل هذه اللجان بحسب البلدان حيث يتم عادة العمل على نفس المواضيع، ولكن مع أولويات مختلفة. يمكن طرح مثال عن اللجان الفرعية من خلال كل من المغرب وتونس:

**اللجان الفرعية لكل من المغرب وتونس:**

| المغرب | تونس |
|---|---|
| **صناعة، تجارة وخدمات** | **صناعة، تجارة وخدمات** |
| **مواصلات، طاقة، بيئة** | **مواصلات، طاقة، بيئة** |
| **سوق داخلي** | **سوق داخلي** |
| **البحث والتجديد** | **البحث والتجديد** |
| **شؤون اجتماعية وهجرات (اتفاقيات الشراكة الثنائية الأورومتوسطية)** | **شؤون اجتماعية وهجرات (اتفاقيات الشراكة الثنائية الأورومتوسطية)** |
| **حوار اقتصادي** | **حوار اقتصادي** |
| **تعاون جمركي** | **تعاون جمركي** |
| **حقوق الإنسان** | **حقوق إنسان (قيد التفاوض)** |
| **حوار سياسي (اتفاقيات الشراكة الثنائية الأورومتوسطية)** | **حوار سياسي (اتفاقيات الشراكة الثنائية الأورومتوسطية)** |
| **الزراعة والصيد** | |

ويضاف للمغرب الحوار السياسي المعزز والذي تم تنظيمه من أجل المغرب خارج اللجان الفرعية، في إطار رباعي يضم كل من المغرب والرئاسة الأوروبية والمفوضية الأوروبية ومجلس أوروبا.

**الأداة المالية الجديدة لسياسة الجوار الأوروبية:**

تم وضع الأداة الأوروبية للجوار والشراكة للفترة 2007– 2013، وذلك من أجل ضمان تنفيذ خطط العمل وتنفيذ سياسة الجوار في المجمل، وسوف تقارب الميزانية لهذه الفترة 13 مليار يورو على مدى سبع سنوات، وذلك خارج ميزانية البنك الأوروبي للاستثمار. هذه المساعدة المالية التي فاقت مثيلتها في الفترة السابقة 2000 – 2006 (مجموع ميزانية برنامج ميدا و

[1] غلاسون ديشوم، جيسلين: نائبة رئيس الهيئة الإدارية للمنتدى المدني الأورو-متوسطي: مرجع سبق ذكره ص 35.

TACIS على مدى ست سنوات: 9،8 مليار يورو) موجهة للبلدان التي وقعت على خطة عمل ولروسيا.[1]

يتم تقديم الأداة المالية للجوار والشراكة كأداة سياسية، ويقصد منها تشكيل آلية مالية مبسطة بالمقارنة مع برنامج ميدا الذي حلت مكانه اعتبارا من 2007. يتوجب على الأداة المالية لسياسة الجوار والشراكة تماماً كما هو الحال بالنسبة لخطط العمل التي تحدد الأولويات في مجال المساعدات، أن تكون قادرة على التأقلم مع تغيير الأولويات أو ظهور قضايا طارئة غير متوقعة، كما أنها تتمتع أيضا بصفة المرونة من حيث إتاحتها للشركاء إمكانية شمل دول غير شريكة في سياسة الجوار كطرف ثالث ضمن مشاريع التعاون عابرة الحدود (مثل تركيا التي تشكل جزءاً من مسيرة برشلونة ولكنها خارج إطار سياسة الجوار)، ومثل غالبية الأدوات المالية للاتحاد الأوروبي تستند هذه الأداة إلى مبدأ التمويل المشترك، وتخضع الأداة المالية لسياسة الجوار والشراكة لعملية قرار مشترك، أي أن مجلس أوروبا والبرلمان الأوروبي هما شريكان في القرار.

يتم تنظيم الأداة المالية انطلاقاً من الوثائق الإستراتيجية متعددة السنوات، والتي تعدها المفوضية الأوروبية بالتشاور مع الدول الأعضاء، سوف تكون هذه الوثائق أساسية لتوجيه العمل المستقبلي،على سبيل المثال، سوف يتم إعداد وثائق إستراتيجية إقليمية-شاملة (سياسة الجوار، الشرق، منطقة حوض المتوسط)، وثائق إستراتيجية لمواضيع متخصصة، وثائق إستراتيجية عابرة للحدود، كما سوف يتم تحديد برامج سنوية في إطار هذه الإستراتيجيات، ومن ثم تحديد مشاريع أو خطوط عامة للميزانية، وسوف يتم تنظيم عمل الأداة المالية لسياسة الجوار والشراكة كالتالي: [2]

- **برامج إقليمية:** سياسة الجوار، منطقة شرق أوروبا، منطقة المتوسط .
- **برامج مواضيع متخصصة:** حقوق الإنسان– الديمقراطية، الهجرة– اللجوء، البيئة ومكافحة الفقر، وسوف يتم تحديد منظور متعدد السنوات لكل موضوع، على أن يتم لاحقاً تحديد برامج سنوية.
- **برامج عابرة للحدود– تعاون عابر للحدود:** تحديداً حول الأحواض البحرية (المتوسط، البلطيق والبحر الأسود)، والتي ستسمح للمناطق المحاذية للضفاف أن تتعاون فيما بينها.
- **برامج لكل بلد:** أكثر من 60% من ميزانية الأداة المالية لسياسة الجوار والشراكة.
- **برنامج الحكم الرشيد:** من أجل تقديم مساعدة أكبر للبلدان التي وقعت على خطط عمل، والتي تحرز تقدماً .
- **احتياطي** للمشاريع الجديدة والإجراءات الاستثنائية (5% ).

**سياسة الجوار الأوروبية وسورية:** وفيما يتعلق بسورية فلم توضع لها خطة عمل على اعتبار أنها لم توقع على اتفاقية شراكة مع الاتحاد الأوروبي حتى الآن، ولكن تم وضع الورقة الاستراتيجية للأعوام 2007-2013، وبرنامج المؤشرات الوطنية 2007-2010 [3].

---

[1] غلاسون ديشوم، جيسلين: نائبة رئيس الهيئة الإدارية للمنتدى المدني الأورو-متوسطي: **سياسة الجوار الأوروبية،وثيقة تحضيرية للمنتدى المدني الأورومتوسطي في مراكش 2006.**

[2] آلية عمل سياسة الجوار الأوربية، موقع سياسة الجوار الأوربية على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.ec.europa.eu/world/enp/welcome_en.htm

[3] European Neighborhood and Partnership Instrument ،**Syrian Arab Republi c Strategy Paper 2007 – 2013& National Indicative Program 2007 – 2010.p 7.**

## 3-4- مصرف الاستثمار الأوروبيEIB :

***European Investment Bank***

يعمل مصرف الاستثمار الأوروبي في بلدان حوض المتوسط عبر مرفق الشراكة والاستثمار الأوروبيين المتوسطيين فيميبFEMIP:

***Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership***

ويجمع طيفاً من الخدمات يؤمنها للبلدان المتوسطية الشريكة، وقد بدأ المرفق FEMIP عمله منذ تشرين الأول 2002 ، وهو حالياً الفاعل الرئيسي في الشراكة المالية والاقتصادية بين أوروبا والمتوسط، ويعتبرالذراع المالي لبنك الاستثمار الأوروبي من أجل المتوسط ، و دوره ترويج تطوير تسعة بلدان: الجزائر و مصر و غزة/الضفة الغربية و الأردن و لبنان و المغرب و سورية و تونس و و كيان الاحتلال الإسرائيل، و يشجع المرفق تحديث اقتصاديات البلدان المتوسطية الشريكة وانفتاحها، وذلك عبر نشاطات تركز على مجالين من الأولويات في مجال الاستثمار هما:

- دعم القطاع الخاص كمحرك للنمو المستدام.
- إيجاد بيئة تفضي إلى الاستثمار.

وذلك من خلال تأمين البنية التحتية الفعالة و الأنظمة المصرفية الملائمة.

و هو يشجع جانبي المتوسط على الحوار على المستوى المؤسساتي، و أيضاً مع ممثلي القطاع الخاص و المجتمع الأهلي، كما يجري دراسات ميدانية يمولها صندوقه، و يتلقى دعم بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ، بهدف تعزيز فهم التحديات التي تواجه المنطقة الأوروبية المتوسطية. أمن المصرف أكثر من 9.9 مليار يورو من التمويل بين تشرين الأول 2002 وكانون الأول 2008 وخلال الفترة 2007- 2013 سيكون تحت تصرف المرفق مبلغ بقيمة 8.7 مليار يورو لدعم المشاريع في البلدان المتوسطية الشريكة التسعة. [1]

**نشاط المصرف في سورية:**

**قروض مصرف الاستثمار الأوروبي EIB المستمرة في سورية:** [2]

بصفته المؤسسة التمويلية التابعة للاتحاد الأوروبي، يدعم مصرف EIB سورية بتمويل مشاريع البنية التحتية والتي تحسن بيئة الأعمال، وبتشجيع مبادرات القطاع الخاص، وقد أمن المصرف تمويل بمبلغ يقارب 1.3 مليار يورو منذ بداية نشاطاته في سورية عام 1978 ، و بزيادة ملحوظة منذ تأسيس مرفق الشراكة والاستثمار الأوروبيين- المتوسطيين FEMIP عام 2002 ،وينتشر تمويل المصرف في سورية في القطاعات الرئيسية التالية: الطاقة، النقل، الاتصالات، البيئة، الصحة، دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة.

**الطاقة:**

إن قطاع الكهرباء هو أكبر المستفيدين من قروض المصرف في سورية، ويبلغ مقدار التمويل المؤمن لتطوير وتحديث أنظمة نقل الكهرباء وتوزيعها، وكذلك بناء ثلاث محطات طاقة، اثنتين في دير علي وواحدة في دير الزور بأكثر من 865 مليون يورو. ستساهم المشاريع الثلاثة

---

[1] قروض مصرف الاستثمار الأوربي: منطقة الشرق الأوسط، موقع البنك على شبكة المعلومات الالكتروني:
http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm

[2] FEMIP، **Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership: Annual Report 2009**.

الأخيرة في خفض انبعاثات غازات الدفيئة ، وتأمين الطاقة الأرخص باستخدام موارد الغاز المحلية.

**النقل والاتصالات:**

يدعم قرض بقيمة 50 مليون يورو تحديث مرفأ طرطوس ، وقرض آخر بقيمة 100 مليون يورو تطويرات مقاسم اتصالات الخطوط الأرضية لربط 430 ألف مستهلك جديد في 4300 قرية، يقع معظمها في المناطق الريفية في القطر، ويترافق القرضان ببرامج دعم المساعدة الفنية ، وهي برامج كبيرة تمولها منح بموجب صندوق المساعدة الفنية للمرفق لتأمين المشورة الإدارية للمروجين خلال تنفيذ المشروع.

**الصحة:**

أمن مصرف الاستثمار الأوروبي قرضاً بقيمة 100 مليون يورو لتحديث عدد من المشافي الجديدة والموجودة في أنحاء القطر، وقد كان مجال المشروع الأصلي يعنى ببناء وتجهيز و تشغيل 18 مستشفى عاماً باستطاعة 120 سريراً في محافظات سورية ومناطقها في سياق برنامج استثمار رأس مال وزارة الصحة ، ويهدف القرض إلى تحسين الرعاية الصحية الوطنية، وتوسيع متاحية الخدمات الإسعافية والإنتقائية في المشافي، والمساعدة في تخفيض نسبة الوفيات. في عام 2007 ونتيجة لوفورات الحجم الكبيرة التي تم تحقيقها خلال فترتي مناقصات المشروع وتنفيذه، وبناء على وجود رصيد متبق بموجب هذا القرض، فقد أضيفت إلى مجال المشروع تجهيزات لسبعة مشاف جديدة إضافية، واستبدال التجهيزات القديمة في عدد من المشافي الموجودة في أنحاء القطر. بحلول منتصف 2007 تم إكمال معظم المشافي التي شملها المجال الأصلي للمشروع و أصبحت مجهزة وكاملة التشغيل.من المتوقع أن يكون قد تم إنجاز المكونات المتبقية بموجب المشروع بحلول منتصف 2009 .

**دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة:**

دعم المصرف استثمارات القطاع الخاص منذ عام 2003 عبر خط قروض أول قيمته 40 مليون يورو، ومؤخراً مرفق ثان بقيمة 80 مليون يورو، وقد رافق القرضان منحة المساعدة الفنية من صندوق دعم المساعدة الفنية التابع للمرفق، من أجل تأسيس وحدة إدارة الصندوق ، وهي تقوم بالعمليات اليومية الخاصة بصندوق المشاريع الصغيرة والمتوسطة، بما في ذلك تعريف المشروع وتحضيره وتقييمه ومتابعته.

**البيئة:**

في عام 2006 خصص المصرف قرضاً بقيمة 45 مليون يورو لمشروع يشمل استثمارات منتقاة لتحسين أنظمة الصرف الصحي وتوريد المياه في الريف، جنوبي محافظة دمشق .سيؤمن المشروع مياه الشرب وتجميع مياه الفضلات وخدمات الإدارة للأشخاص الذين لم يكونوا حاصلين على هذه الخدمة، وفي الآن ذاته تحسين نوعية هذه الخدمات و تمديدها لتشمل 14 مجموعة بحيث يستفيد منها أكثر من 200 ألف شخص.

**القروض الجديدة في سورية في عام 2008 :**

في كانون الأول 2008 وقع المصرف قرضاً بقيمة 275 مليون يورو لبناء محطة لتوليد الطاقة بالغاز الطبيعي 750 ( ميغاواط)، وتقع على بعد 25 كيلومتراً جنوب دمشق. يشكل المشروع تمديداً لمحطة طاقة دير علي1 العاملة حالياً و التي تحظى أيضاً بتمويل جزئي من المصرف . ستنفذ المشروع وتديره المؤسسة العامة لتوليد الكهرباء ونقلها،و يستجيب هذا المشروع للطلب

المتزايد بسرعة على الكهرباء في سورية، ومن المقدر أنه يتطلب 5.500 ميغا واط إضافية من الاستطاعة التوليدية الجديدة للفترة 2008-2012 ، و ستنتج محطة طاقة دير علي 2 الكهرباء بكلفة تنافسية ، وبتأثير بيئي منخفض نسبياً.

**المساعدة الفنية ضمن مرفق الشراكة والاستثمار الأوروبيين المتوسطيين**FEMIP :[1]

تعد سورية أحد المستفيدين الرئيسيين في المنطقة من عمليات المساعدة الفنية التابعة للمرفق، فقد تم توقيع 22 عملية مساعدة فنية بمبلغ إجمالي قدره 22.8 مليون يورو منذ تأسيس صندوق دعم المساعدة الفنية التابع للمرفق عام 2003 .

تستخدم المساعدة الفنية التابعة للمرفق في سورية لتحضير المشروع وتنفيذه، علماً بأن كامل مروجي مشاريع المصرف تقريباً في القطر استفادوا أو يستفيدون حالياً من دورة أو أكثر من المساعدة الفنية. للمرفق حالياً ثمانية عقود مساعدة فنية مستمرة في سورية بمبلغ قيمته 16 مليون يورو، كما من المزمع تنفيذ المزيد من عمليات المساعدة الفنية والتي تركز بالدرجة الأولى على الطاقة والبيئة والرعاية الصحية. في عام 2009 تابع المصرف تقديم القروض الجديدة وفرص المساعدة الفنية في سورية بالتركيز على نحو خاص على قطاع البيئة والصحة والعمران ، و في العمليات كافة، سيتم السعي إلى فرص التعاون بين مبادرات المصرف والمفوضية الأوروبية وكذلك غيرها من المانحين الثنائيين ، ومتعددي الأطراف الناشطين في سورية.

[1] FEMIP، **Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership: Annual Report 2009**.p44.

## خلاصة الفصل الأول:

تم في هذا الفصل استعراض الإطار النظري لمفهوم التعاون الاقتصادي في إطارالشراكة الأوروبية-المتوسطية، حيث تم من خلال استعراض التطور التاريخي للسياسة الأوروبية تجاه حوض المتوسط الوصول إلى مفهوم الشراكة، والتي مثلت نقطة تحول في تطور مفاهيم العلاقات الاقتصادية الدولية، ومفهوم التعاون الاقتصادي الدولي، من المفاهيم السابقة القائمة على التكتلات الإقليمية إلى مفاهيم الشراكة والتشاركية، وقد تبين أن الشراكة هي مفهوم أوربي صرف، حيث أن دول الاتحاد الأوروبي هي أول من لجأ إلى هذا النوع من العلاقات مع دول جوارها، وخاصة دول حوض المتوسط ، وقد كانت علاقات دول أوروبا بجيرانها المتوسطيين قد ابتدأت منذ نشأة الجماعة الأوروبية ، وذلك من خلال الإشارات المتكررة في اجتماعاتها إلى أهمية حوض المتوسط لتكتلها، وأهمية استقطاب دول هذا الحوض إلى المركز الأوروبي من أجل إنشاء محيط يؤمن ازدهار المركز بالدرجة الأولى ، ومن خلال ضمان استقرار المحيط، وهي بهذه النظرة انطلقت من مفهومين نظريين، الأول تمثل بمفهوم استقرارالمركز المتعلق باستقرار المحيط، والمفهوم الثاني تمثل بآلية التدرج في التدخل بأمور دول الجوار وصولاً إلى أمور الأمن والسياسية، وذلك من خلال الانتقال من الاقتصاد والاجتماع باتجاه التعمق في الأمور الأكثر جوهرية.

تمثلت النقلة النوعية الثانية في مفهوم الشراكة الأوروبية بإعلان برشلونة عام 1995، والذي أطر السياسة الأوروبية باتجاه دول حوض المتوسط، من خلال السعي إلى إنشاء شراكة أوربية متوسطية انطلاقاً من ثلاثة أسس هى: إقامة منطقة للتجارة الحرة، وتعاون اقتصادي ومالي، وتعاون اجتماعي وثقافي ، وقد أضاف الاتحاد الأوروبي أساساً رابعاً تمثل بالهجرة، وهو ما يعزز الاعتقاد بتبنيه لنظرية التدرج للتدخل في الأمور الأكثر أهمية للدول الشريكة.

أما فيما يتعلق بمفهوم التعاون الاقتصادي، فإنه من أكثر مفاهيم العلاقات الاقتصادية الدولية أهمية بالنسبة للدول النامية، والتي تشكل الطرف الأضعف في هذه العلاقات، ويعود ذلك إلى أهمية هذا المفهوم لمساهمته في عملية إصلاح اقتصاديات هذه الدول، و في خلق عوامل نمو مستدامة تساهم في ردم الهوة بينها وبين الدول الشريكة القوية، وبما يجعلها قادرة على الاستمرار بالشراكة ، وتنشأ المشكلة في تحديد مجالات هذا التعاون، فغالباً ما يتم طرحه بصورة عمومية وبصيغة دبلوماسية رنانة في اتفاقيات الشراكة، ولا يتم تحديد مجالاته بدقة كي لا يصبح هذا التحديد فيما بعد مؤشراً دقيقاً يعتمد عليه في تقييم الأداء، وبصورة خاصة أداء الدول المتقدمة من خلال التزامها بتعهداتها ، أما أهم الأساليب المعتمدة في تنفيذ التعاون الاقتصادي والشراكات، فتتمثل ببرامج مالية يتم من خلالها تخصيص القروض والمساعدات المالية للدول النامية، والتي تستهدف القطاعات ذات الأولوية لتسهيل عملية التحول والدخول في الشراكة ، وقد قامت المجموعة الأوروبية بإطلاق برنامجها الأول لدعم الشراكة الأوروبية المتوسطية برنامج MEDA في عام 1996 واستمر حتى عام 2006 وقسم إلى مرحلتين MEDA I من 1996 حتى 2000 ، MEDA II من 2000 حتى 2006 ، ثم تم الاستعاضة عنه ببرنامج سياسة الجوار الأوروبية ENP الأكثر شمولية ، حيث شمل إلى جانب الشركاء المتوسطيين جيران أوروبا الشرقيين من دول الاتحاد السوفييتي السابق، وتم الاعتماد في إطار سياسة الجوار الأوروبية على بنك الاستثمار الأوروبي لتنفيذ الالتزامات المالية من خلال برنامجه FEMIB .

# الفصل الثاني

# تحديات التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي

**تمهيد:**يعتبر تحسين مستوي معيشة المواطنين، ورفع مستوى رفاهية المجتمع من خلال تحقيق معدل نمو اقتصادي صافي مجدي ومستمر، مع الحفاظ على معدلات مقبولة للتضخم والبطالة، الهدف النهائي للإصلاح الاقتصادي في سورية، ويهدف التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي في إطار الشراكة السورية-الأوروبية إلى المساهمة في تحقيق هذه الأهداف، ولكن في سبيل تحقيق هذه الأهداف تتعدد العقبات والتحديات التي تواجه الاقتصاد السوري، والتي يمكن تأطيرها في تحديات داخلية وتحديات خارجية كمايلي:

- **التحديات الداخلية** وتتمثل بالتحرير الاقتصادي الداخلي من خلال تحويل أنموذج الاقتصاد القائم ومؤسساته من الأنموذج الاشتراكي المخطط الذي استمر لحوالي ثلاثة عقود إلى أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي[1]*، والتخطيط التأشيرى الذي يعتمد على آليات السوق لتحقيق التوازن بين العرض والطلب، وعلى القطاع الخاص كمحرك رئيسي للاقتصاد، يقوم بعمليات التشغيل والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة كشريك للقطاع العام، الذي هيمن نسبياً على النشاط الاقتصادي السوري حتى المستقبل القريب، كما يبرز في إطار هذه التحديات تحول دور الدولة من الفاعل الرئيسي في النشاط الاقتصادي ممثلة بالقطاع العام إلي فاعل شريك مع القطاع الخاص، و ناظم للتوازنات الاقتصادية بنفس الوقت من خلال مؤسساتها السيادية، والتدخل الغير مباشر في النشاط الاقتصادي .
- **التحديات الخارجية** فتبرز في إطار التحرير الاقتصادي الخارجي من خلال الانفتاح الاقتصادي على الأسواق الخارجية، سواء العربية منها في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، أو الأوروبية من خلال الشراكة السورية-الأوروبية، أو العالمية من خلال الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، ومع اختلاف مستويات الانفتاح بين المستويات الثلاث السابقة، فإن جوهر العملية يتمثل في التحول من الأسلوب الحمائي للقطاعات الاقتصادية المحلية من خلال قيود التعريفات الجمركية والغير جمركية إلى الأسلوب التنافسي القائم على مبدء البقاء للأجدر.

وتكمن المشكلة الفعلية في الاقتصاد السوري في أنه اقتصاد اعتمد لأربعة عقود ونيف على آليات ونماذج الاقتصاد الاشتراكي، ونجم عن ذلك قطاع عام كبير ومتضخم بمؤسساته وحجم عمالته، كما أن مؤسساته الاقتصادية قد كيفت نفسها لتتلاءم مع المهام الموكلة إليها في ظل الأنموذج المذكور وتلبية احتياجاته.

من جهة أخرى فإن القطاع الخاص السوري والذي أتيحت له بعض الفرص والإمكانيات ليمارس دوراً في الاقتصاد الوطني، لم يقم باستثمار هذه الفرص، كما أنه خضع لتشوهات عديدة أهمها ممارسته لدوره على شكل يشبه إلى حد كبير الأنموذج الحكومي للعمل ((القطاع العام))، حيث اعتمد القطاع الخاص في نشاطه على بيئة الحمائية العالية التي أمنتها له الحكومة للعمل داخل الاقتصاد الوطني، الأمر الذي أدى إلى تحوله إلى قطاع ضعيف جداً في مجال التنافسية، إضافة إلى ذلك فإن القطاع الخاص السوري عمل في قالب الاحتكار والامتيازات الذي أمنته له الظروف

---

[1]* إن تعبير اقتصاد السوق الاجتماعي المستخدم في هذا البحث ينسجم مع توجه القيادة السورية لتحديد هوية الاقتصاد السوري، والتي أعلن عنها في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي في العام 2005، أما فيما إذا كانت هناك سياسات اقتصادية(مالية ونقدية ) تتوافق مع هذا التوجه فذلك أمر يصعب البرهنة عليه عملياً، ويخرج عن إطار هذا العمل ، لكن جملة المؤشرات المادية المعلنة من حجم الإنفاق العام، والتوجه الحكومي الاستثماري، ومخصصات التعليم والصحة والخدمات، ودخول القطاع الخاص للاستثمار في الخدمات ... كلها توحي بالمزيد من التوجه نحو اقتصاد السوق الحر، وليس الاجتماعي، وتلك معطيات تنسجم مع التوجه الليبرالي لسياسات تحرير الاقتصاد.

الاقتصادية السورية، فمارس دور المتعهد الثانوي للقطاع العام والمقتنص الأمهر للفرص من خلال علاقاته الاقتصادية والمالية بمراكز النفوذ الإداري والحكومي، فتميزت مخرجاته بضعف الجودة والنوعية، مع تحقيق هوامش عالية للربح ناجمة عن عدم تعرضه للمنافسة، وتمتعه بالحمائية العالية تجاه الخارج بفضل السياسة الاقتصادية للحكومة السورية، وتجاه الداخل نتيجة لبعض الامتيازات التي اكتسبها نتيجة لعلاقاته والفساد القائم في عدة مفاصل حكومية.
كل هذه العوامل أدت إلى نشوء قطاع خاص ضعيف، يسعى فقط إلى الاستثمار في المجالات العالية الربحية ضعيفة المخاطر وذات القيمة المضافة شبه معدومة كصناعات اللمسة الأخيرة،دون أي اعتبار لما يخلفه ذلك من آثار سلبية على الاقتصاد الوطنى، ودون التمتع بالمسؤولية الوطنية، إن قطاع خاص بهذه المواصفات لن يتمكن من قيادة الاقتصاد الوطني لتحقيق الأهداف المرجوة في ظل اقتصاد السوق المنشود وإن كان اجتماعياً، ومن حيث المبدأ فإن الحكومة السورية غير قادرة على إعادة هيكلة القطاع الخاص وتنميته ليتطلع بالمهام التي ستوكل إليه في المرحلة القادمة، ولكن الحكومة تستطيع أن تعيد تشكيل البنية التي سيعمل فيها القطاع الخاص، من خلال وضع الضوابط لعمله ، وتوفير المستلزمات لنجاحه من بنية مؤسساتية وتشريعية ملائمة ، وموارد بشرية مؤهلة ومدربة، بما يؤدي بالمحصلة لأن يقوم هذا القطاع بإعادة هيكلة نفسه مما يمكنه من المساهمة في مواجهة التحديات القادمة، وتحقيق الأهداف المرجوة.
في ظل هذه البيئة الاقتصادية السورية الحافلة بالتحولات والتحديات الداخلية والخارجية، يمكن تمييز ثلاثة تحديات رئيسية تشكل مدخلاً رئيسياً ونقطة انطلاق فيما يتعلق بإصلاح الاقتصاد السوري من جهة، وتشكل عوائق جوهرية لمحور بحثنا والمتمثل بتأسيس تعاون اقتصادي سوري-أوربي مثمر وناجح يساهم بإدارة وتنفيذ عملية التنمية، والعبور بالاقتصاد السوري إلى بر الأمان، و تحقيق الأهداف المنشودة في النمو والتنمية الاقتصادية، وتبرز أهم هذه التحديات في البنية المؤسساتية والتشريعية السورية الحالية، وغياب الموارد البشرية المؤهلة والمدربة، وعدم وجود قطاع خاص نشط وفعال ،وسيتم في هذا الفصل استعراض وتحليل هذه التحديات الثلاث من أجل إيضاح مواقع الضعف لوضع التصور الملائم لمعالجة هذه التحديات والعمل على تحويلها إلى آفاق ناجحة للتعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي .

## المبحث الأول :ضعف البنية المؤسساتية والتشريعية:

### 1-1- البنية المؤسساتية العامة في سورية:

أطلقت سورية عملية الإصلاح الاقتصادي بشكل مكثف منذ العام 2000، ولكن حتى الآن لم تكن الإنجازات مرضية، وحصلت بعض الإخفاقات سواء على صعيد المسيرة التنموية أم على صعيد الإصلاح الاقتصادي، ولعبت المؤسسات دوراً كبيراً في هذا الإخفاق،حيث أن عدم سلامة المؤسسات القائمة، وافتقادها للديناميكية والفعالية، هو سبب رئيسي في المشكلات والإخفاقات التي عانت المسيرة التنموية والإصلاحية السورية منها، أكثر مما يكمن السبب في السياسات، رغم وجود نواقص وعيوب وثغرات في السياسات، ولكن أفضل البرامج و السياسات لا يمكن أن تنجح إذا لم يكن هناك مؤسسات متطورة وقادرة على تنفيذها.
ومع محاولات الإصلاح الاقتصادي الداخلي برز توجه لدي القيادة الاقتصادية في سورية للانفتاح على الاقتصاد الدولى، وظهرت رغبة متزايدة من للانفتاح والتكامل مع الاقتصاديات

المجاورة، وفي هذا الإطار شكلت مفاوضات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي أبرز محاولات انفتاح الاقتصاد السوري على الاقتصاد الدولي، ولكن القضية الجوهرية هنا أن الانفتاح الاقتصادي ، وبصورة خاصة على تكتل اقتصادي دولي كالاتحاد الأوروبي، يتطلب أكثر من إبداء الرغبة وعقد المفاوضات، فالتعاون الاقتصادي مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي يتضمن التعامل مع مؤسسات ضخمة ومعقدة، وتحمل في طياتها الكثير من البيروقراطية والروتين الإداري، ويتطلب نجاح التعاون الاقتصادي مع الاتحاد الأوروبي من الجانب السوري مؤسسات اقتصادية فاعلة وديناميكية، وتمتلك استراتيجيات وأهداف واضحة، بالإضافة إلى آليات عمل وكوادر مدربة وقادرة في البداية على التفاوض مع المؤسسات والأطقم الأوروبية المفاوضة، وتحصيل أفضل الشروط للاقتصاد السوري، ومن ثم أن تكون قادرة في المرحلة الثانية على وضع الآليات والبرامج الملائمة لتطبيق ماتم الاتفاق عليه، وإدارة هذه البرامج بالكفاءة والفعالية المطلوبتين، لكي يحقق الاقتصاد السوري الفائدة القصوى من المساعدات الأوروبية التقنية منها والمالية، وصولاً إلى الغاية المرجوة من هذا التعاون والمتمثلة بإصلاح الاقتصاد السوري ورفع سوية أدائه في ظل التوجه المتبنى للتخلى عن الآليات الاشتراكية، واعتماد آليات اقتصاد السوق الاجتماعي، وذلك في إطار أشمل متمثل بالانفتاح على الاقتصاد الدولي من البوابة الأوروبية.
انطلاقاً من هذا التقديم النظري سيتم في هذا المبحث استعراض لواقع البنية المؤسساتية والتشريعية السورية، ومحاولة إيضاح لأبرز التحديات التي تواجه تحولها لكي تلبي متطلبات التعاون الاقتصادي السوري –الأوروبي.

لقد تم خلال السنوات القليلة الماضية عملية إصلاح واسعة النطاق في التشريعات والقوانين، حيث تم تعديل مئات القوانين وإصدار مئات القوانين الجديدة، ووضعت سياسات وبرامج ورغم ذلك لم يتحقق الكثير من النجاحات ولا يزال هناك إخفاقات. من هذا المنطلق فإن الإصلاح الاقتصادي في سورية يفترض أن يكون في جوهره إصلاح المؤسسات، ويأتي إصلاح التشريعات والقوانين والسياسات في المرتبة التالية من حيث الأهمية، رغم أن عملية الإصلاح عملية تكاملية بين هذه المكونات وليست تسلسلية ، فالمؤسسات الاقتصادية والسياسية تشكل المحدد الضمني للأداء الاقتصادي، كونها الضامن لجعل القواعد والسياسات الاقتصادية واقعاً ملموساً. إن إعادة تحديد وصياغة دور الدولة في إطار الانفتاح الاقتصادي الخارجي وتبني أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي يتطلب بناء مؤسسات تتناسب مع دور الدولة سواء في مهامها السيادية أو في مهامها الاقتصادية، كتنفيذ الشراكات والاتفاقيات الاقتصادية الدولية وخاصةً الشراكة السورية-الأوروبية، فدور المؤسسات وتحديداً مؤسسات الإدارة العامة، مهم جداً في عمليات توجيه وتطبيق الشراكة بما يخدم الاقتصاد السوري وعملية إصلاحه وتنميته. بصورة عامة يمكن القول أن المؤسسات الاقتصادية العامة في سورية قد كيفت نفسها وعلى مر عقود لتلائم أنموذج الاقتصاد المركزي المخطط،الأمر الذي لن يتلائم مع المرحلة القادمة ومتطلباتها، مما يستوجب إعادة النظر في الإطار المؤسساتي والتشريعي القائم في سورية، و في هذا الإطار يمكن ملاحظة عدة أسباب رئيسية تقف وراء ضعف الدعم المؤسساتي الحالي لتفعيل النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل المجزية، من خلال التالي:

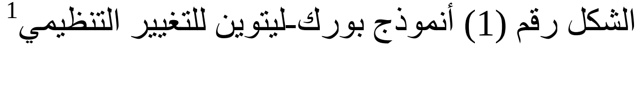
- أولاً: يعتبر الاقتصاد السوري اقتصاداً مركزياً، وقليل الانكشاف على آليات السوق، فقد خلقت خيارات الماضي بنية تحتية مؤسساتية تحتاج إلى تطوير وتحويل كبيرين، وقد أقرت الحكومة بذلك تماماً، كما شرعت في عملية التغيير، وينبغي أن تركز عملية التطوير

القانوني والمؤسساتي على النمو المتسارع وخلق فرص العمل، بينما تواجه عملية الانكشاف المتزايد للاقتصاد العالمي بسرعة كبيرة.

- ثانياً: لقد عبرت المركزية الكبيرة للسياسات السابقة عن مبادئ اشتراكية في المشاركة وتوزيع الدخل، وعن حاجة أقل بكثير إلى تحفيز النمو الاقتصادي والتعاون الاقتصادي مع الجهات الدولية في هذا الإطار.
- ثالثاً: لم تكن مستويات التعليم وتنمية المهارات على تماس كافي مع التكنولوجيات والمنهجيات والعمليات الحديثة للإدارة الاقتصادية والإدارة العامة وإدارة الأعمال الكفوءة والفعالة،وقد تم إعداد برامج مختلفة، بدأت العمل في تحديث المناهج والمواد التعليمية في مختلف مستويات وقطاعات النظام التعليمي.

و يمكن فيما يلي عرض البنية المؤسساتية العامة في سورية من خلال إطار تحليلي عام اعتماداً على أنموذج نظري معدل عن أنموذج للتغيير التنظيمي وهو أنموذج بورك-ليتوين و الذي يأخذ الشكل التالي:

الشكل رقم (1) أنموذج بورك-ليتوين للتغيير التنظيمي[1]






ووفقاً للأنموذج المعدل سيتم تجزئة البيئة المؤثرة على عمل المؤسسات العامة في سورية إلى عنصرين رئيسيين :

- **أولاً:بيئة خارجية:** والمقصود بها مجموعة العناصر والعوامل المحيطة بهذه المؤسسات، والتي تؤثر بشكل غير مباشر في عملها، وتساهم المؤسسة في تشكيل هذه البيئة بصورة غير مباشرة من خلال مخرجاتها، و كيفية أدائها لمهامها.

[1] وورتر،بورك- ليتوين ، دبليو جورج:**التحول في إدارة التغيير والتعامل مع التغيير،أنموذج الأداء التنظيمي والتغيير السببي**،1992 .

و تتمثل هذه البيئة بالعناصر والعوامل التي تشكل القيود والأطر التي تعمل المؤسسة ضمنها، والتي تتمثل بمجموعة القوانين والتشريعات الناظمة لعمل المؤسسة، والبيئة الاقتصادية العامة، والطلب على خدمات المؤسسة، والموارد المتاحة لها، والصلاحيات الممنوحة لممارسة العمل.
فيما يتعلق بالقطاع العام في سورية فإن البيئة الخارجية تتمثل في اقتصاد ضعيف الأداء، وإطار قانوني يفتقر إلى المرونة، وغياب آليات معرفة ردود الأفعال والمواقف على أداء المؤسسة، الأمر الذي يمنع المؤسسة والزبائن من الوصول إلى الأحكام الدقيقة حول أدائها، فالمؤسسات العامة في سورية لا تركز على تقديم الخدمة السريعة أو إيجاد الحلول المبتكرة للمشكلات التي تواجهها، بل تركز على تأدية العمل الموكل إليها دون أي تحليل للوسائل المتبعة أو النتائج المتحققة، في حين تتزايد البيئة الداخلية والخارجية تعقيداً، ويتم دفع المشكلات للأمام لتتضخم وتتعقد. وعلى صعيد المؤسسات الاقتصادية العامة ذات التماس المباشر مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي فيمكن تسجيل عدم وجود مؤسسات متخصصة في الاقتصاد السوري بالتعاون الاقتصادي الدولي، ومتابعة آليات عمله، وقد أوكلت حتى الآن كافة المهام التقنية والفنية للتعاون الاقتصادي الدولي لهيئة تخطيط الدولة، والتي تدير هذه العملية تحت إشراف وزارة الخارجية عندما يتعلق الأمر بالأمور السيادية، وتستعين بلجان من المؤسسات ذات العلاقة في عمليات التفاوض كوزارة التجارة الخارجية والاقتصاد ووزارة المالية والمصرف المركزي، وتتم المفاوضات وتصميم برامج التعاون الاقتصادي الدولي تحت إشراف رئاسة مجلس الوزراء، وتحديداً مكتب نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، ويتضح من الوصف السابق التشابك بين مهام المؤسسات الاقتصادية السورية، وغياب التخصص وعدم وجود مؤسسة اقتصادية متخصصة ومؤهلة لإدارة التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، الأمر الذي ينعكس ضعفاً في التعاون وضبابية في آلياته وأهدافه.

- **ثانياً: بيئة داخلية:** وهي مجموعة العناصر والعوامل الداخلية و التي تؤثر بشكل مباشر في عمل هذه المؤسسات، وتساهم المؤسسة في تشكيل هذه البيئة بصورة مباشرة، وتتمثل هذه البيئة برسالة المؤسسة ورؤيتها والأهداف المرجو تحقيقها، والاستراتيجيات والسياسات المتبعة لتحقيق هذه الأهداف، بالإضافة إلى بنيتها الإدارية و التنظيمية، والتي تتضمن الممارسات الادارية والقيادة والموارد البشرية والمعلومات والاتصالات.

على صعيد البيئة الداخلية تواجه البنية المؤسساتية السورية بصورة عامة محدودية في القدارت على صياغة الاستراتيجيات والسياسات ضمن المؤسسات الحكومية، بمعنى آخر ضعف القدرة على تحديد الأدوار، ووضع أهداف قابلة للقياس، وصياغة استراتيجيات مبتكرة والرقابة على تنفيذها، كما يوجد ضعف في الترابط بين السياسات والاستراتيجيات والأفعال، كما لا يتم استخدام تقارير الإنجاز في عمليات التخطيط اللاحقة، فالثقافة المؤسساتية السائدة ضمن المؤسسات الرئيسية هي الإدارة المركزية، ومحدودية التشارك في المعلومات، وغياب الإحساس بالأمور العاجلة، والتركيز الكبير على الإجراءات بدلاً من التركيز على النتائج، كما أنه ثمة غياب لمفهوم إدارة الموارد البشرية، وغياب السياسات المكتوبة في هذا المجال، ولا يوجد اهتمام بموضوع التدريب بهدف تحسين الاداء. أما البنى التنظيمية القائمة فهي ليست نتيجة التصميم المؤسساتي المستند إلى المهام الوظيفية بقدر ما هي نتاج التطورات الطبيعية الناجم عن تكييف المؤسسات لنفسها لتقوم بالمهام المسندة إليها. في هذا الإطار العام يمكن وضع الأنموذج المعدل للتغيير التنظيمي ، حيث يصبح مخطط هذا الأنموذج المعدل على الشكل التالي:

الشكل رقم (2) الأنموذج المعدل عن أنموذج بورك-ليتوين

البيئة الخارجية
المناخ الاقتصادي
سوق العمل وتشريعاته
خطط التنمية الإدارية

• مؤشرات الأداء الخارجية

البيئةالداخلية
الأهداف والاستراتيجية
البيئة التنظيمية
البيئة الإدارية
أنظمة العمليات وتكنولوجيا المعلومات

• مؤشرات الأداء الداخلية

**المصدر:من إعداد الباحث اعتماداً على أنموذج بورك-ليتوين الأساسي للتغيير التنظيمي**

في إطار هاتين البيئتين تقوم المؤسسات العامة في سورية بمهامها، في ظل بيئة تفاعلية تنجم عن تفاعلات البيئتين الداخلية والخارجية من خلال الترتيبات التي تتابع مع عمل المؤسسة داخلياً وخارجياً، وتتضمن هذه البيئة التفاعلية تنسيق الوسائل والأدوات المثلى لتحقيق الأهداف المرجوة، من خلال تنظيم الموارد المتاحة مع غياب للرؤية والاستراتيجية الموصوفة وصولاً لأدوات قياس نتائج الأداء، ومتابعة ردود الأفعال الداخلية والخارجية من أجل تأمين تغذية راجعة يتم الاستفادة منها في عمليات التعديل والتطوير من أجل الوصول للأنموذج الأمثل، ويمكن ملاحظة عدد من الصفات لهذا البيئة التفاعلية في القطاع العام في سورية ومنها :

- زيادة الأعباء على المؤسسات العامة، نتيجة الحجم الكبير للمهام الميدانية التي تتولاها.
- ارتفاع التكاليف الناجمة عن استيعاب العمالة الفائضة المترافق مع الضعف في تطوير الآليات الإنتاجية، وغياب رؤيا التدريب والتطوير، وبالتالي الضعف في استخدامها.
- محدودية قدرة المستويات الوسطى والعليا من الإدارة على صياغة السياسات والاستراتيجيات الديناميكية لتحقيق الاهداف المرجوة.

## البنية التشريعية والقانونية:

صيغت القوانين السورية بمعظمها بعد الاستقلال بناءً على القوانين اللبنانية والمصرية المستمدة أساساً من القانون الفرنسي، ثم تبع ذلك بين عامي 1949 و 1953 وضع كافة القوانين والتشريعات السورية من القانون المدني والتجاري وصولاً إلى قانون الأحوال الشخصية وأصول المحاكمات الجزائية، كما صدرت العديد من الأنظمة والتعليمات التي كان لها أثر كبير على عدد كبير من المواضيع والحقول، وقد كانت هذه القوانين مناسبة وكافية آنذاك، وبالرغم من خضوعها لعدد كبير من التعديلات فإنها لم تعد اليوم كذلك، وبصورة عام فإن القوانين والتشريعات السورية مع تعديلاتها تتصف بالقدم، ولاتتوافق مع الإجراءات والعمليات الحديثة اليوم ومتغيرات التعاون الاقتصادي الدولي، وقد أثبتت هذه التعديلات الطارئة على هذه القوانين أنها معقدة وفي بعض

الأحيان متناقضة، وفي بعض الأحيان أدى تفسير القوانين، والتعليمات الوزارية للقوانين إلى تغيير القوانين التي اعتمدت عليها، وإفراغها من مضمونها، ويؤدي هذا الغموض في الإطار القانوني والبنية التشريعية إلى صعوبة كبيرة في تحديد ماهو قابل للتطبيق وما هو غير قابل.
وقد قامت سورية بدأً من عام 2000 بسن العديد من القوانين والتشريعية الحديثة، ولكن أغلب هذه القوانين تنص على أن الوزارة المعنية هى من يصدر التعليمات التنفيذية، بحيث أن القوانين لاتعتبر سارية المفعول حتى تصدر التعليمات التنفيذية، وغالباً ماكان يتم التأخر في إصدار التعليمات التنفيذية ، وغالباً ماكانت تأتي هذه التعليمات غير منسجمة مع هدف القانون التي تحاول تفسيره.
وبصورة عامة فإن البيئة التشريعية والقانونية السورية قد صممت بالصورة التي تمكن مطبقيها من حماية الاقتصاد الوطني من خلال الحمائية المركزة تجاه الأسواق الخارجية، واعتماد الاقتصاد الوطني على القطاع العام بصورة رئيسية دون إسناد أدوار جوهرية للقطاع الخاص، والاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الخارجية، وهذا مايتناقض تماماً مع ماهو مستهدف مع الشراكة السورية-الأوروبية والتعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي .أما على صعيد صياغة المشاريع القوانين والأنظمة الجديدة، فإنها تتأثر بشكل كبير بمحدودية قدرات الوزارت على صياغة مثل هذه المشاريع، يضاف إلى ذلك أن بعض العمليات في المؤسسات الاقتصادية العامة ماتزال محكومة بقوانين وأنظمة قديمة، وتفرض درجة عالية من المركزية في صنع القرار، كما أن المعرفة بالقانون الدولي والتطورات الدولية ذات الصلة بالنشاط الاقتصادي محدودة جداً.
إن اتفاقية الشراكة السورية –الأوروبية والاتفاقيات التجارية الأخرى التي توقعها سورية، لاتعني التحرير التدريجي للتجارة وحسب، وإنما تترك إلى جانب ذلك آثاراً هامة على قطاعات أخرى في المجتمع مثل النظام القانوني والقضائي، ونتيجة لذلك توجد حاجة ملحة للعمل على الإطار التشريعي والقانوني وآلياته التي تتصل بشكل مباشر أو غير مباشر بجوانب الشراكة.

## 1-2- تحليل البنية المؤسساتية العامة في سورية وفق أنموذج التغيير التنظيمي:

### 1-2-1-البيئة الخارجية- أولاً : المناخ الاقتصادي:

ينتمي الاقتصاد السوري إلى شريحة الاقتصاديات دون متوسطة الدخل، حيث يبلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي حوالي 2107.2 دولار أميركي لعام 2007 .[1] وبشكل عام يصنف الاقتصاد السوري مع الاقتصاديات المستقرة نسبياً، وذلك بالاستناد إلى خمس مؤشرات لاستقرار الاقتصاد الكلي:[2]

1- معدل التضخم منخفض.
2- المديونية الخارجية قليلة واحتياطي قطع أجنبي كبير.
3- معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي موجب.
4- معدلات البطالة معتدلة.
5- عجز الموازنة منخفض.

وبأخذ هذه المؤشرات مجتمعة يمكن النظر إلى الاقتصاد السوري على أنه اقتصاد مستقر نسبياً، لكن في نفس الوقت يواجه هذا الاقتصاد عدد من التحديات المتمثلة بالتحرير الاقتصادي الداخلي "الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي"، والخارجي"الشراكة السورية-الأوروبية"، والعنوان

---

[1] ملحق الجداول الإحصائية:**الجدول رقم (1).**
[2]زمان،كونستانتين: **الشروط الاقتصادية الكلية لدعم التنافسية واعادة الهيكلة في الاقتصاد السوري**، الاستقرار الاقتصادي الكلي، مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF ،كانون الاول 2005،دمشق ،ص ص 4 ،5 .

البارز الآخر هو الضغوط السكانية المتزايدة، حيث أن حجم قوة العمل يتزايد بسرعة تتجاوز معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب هذه العمالة، مما سيؤدي بالتالي إلى تزايد حجم البطالة، والذي من شأنه بالإضافة إلى بدء نضوب الاحتياطات النفطية أن يتسبب بمشكلات خطيرة تهدد استقرار الاقتصاد الكلي والجزئي، ولا يمكن حل هذه المشكلات إلا بتسريع الإصلاحات المنتظرة من أجل تنويع النشاطات غير النفطية، وتحفيز تنمية القطاع الخاص، وبصورة خاصة المؤسسات الخاصة المتوسطة والصغيرة الحجم **SME's**، **Small and Medium Enterprises**، يضاف إلى ذلك التحديث التكنولوجي للاقتصاد، وزيادة إنتاجية عوامل الإنتاج **Total Factor Productivity**، بالإضافة لعوامل الاستدامة الضريبية والاستقرار المالي، اللذان يعتبران عاملان حاسمان لتحسين الاستقرار الاقتصادي الكلي، وضمان نجاح الإصلاحات المخططة، ويضاف إلى تحديات استقرار الاقتصاد السوري الداخلية، عدم الاستقرار في معدل النمو الاقتصادي رغم تحسنه الملحوظ في السنوات الخمس الأخيرة، وذلك بعد وصوله الحد السالب في عام 2003 ، حيث كان الرقم الرسمي المعلن لمعدل النمو الاقتصادي لعام 2007 هو 6.3 % مقارنة بـ 5.2 % لعام 2006 و 6% ،6.7 % للعامين 2005 ، 2004 [1] *على التوالي، ولكن يجب هنا أيضاً أن نأخذ بعين الاعتبار معدل النمو السكاني الذي يتجاوز 2.4 % سنوياً، وارتفاع نسبة الشباب بين السكان حيث تبلغ نسبتهم 40 % من السكان ودخول أكثر من 300 ألف شخص إلى سوق العمل سنوياً [2]، هذه المعطيات تتطلب معدل نمو سنوي يزيد عن 6 % ولفترة طويلة من الزمن من أجل الحفاظ على معدل نمو موجب وفعال .

أما في إطار العوامل الاقتصادية الخارجية المؤثرة على التطوير المؤسساتي، فتتمثل بمتطلبات الشراكات الخارجية التي يقدم عليها الاقتصاد السوري: السورية- الأوروبية، ومع دول الجوار مثل تركيا، ومنطقة التجارة العربية الكبرى BAFTA ، وما سوف تؤدي إليه هذه الشراكات من انفتاح على المتغيرات الاقتصادية الدولية، وبالتالي زيادة تعرض الاقتصاد السوري لعوامل عدم الاستقرار الاقتصادي الخارجية، وزيادة في صعوبة مهمة الحفاظ على استقرار الاقتصاد السوري. كما يسجل الاقتصاد السوري نقاطاً منخفضة على صعيد الإندماج مع الاقتصاد العالمي على صعيدي الأنشطة التجارية والاستثمارات الأجنبية، فعلى صعيد النشاط التجاري الخارجي يمكن ملاحظة نسبة التجارة الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي للأعوام 2002 حتى 2007 الجدول التالي [3]:

---

[1] المكتب المركزي للإحصاء:**المجموعة الاحصائية لعام 2008** ،دمشق 2009 .

[2] سكر، نبيل:**خيارات التعامل مع العمالة الفائضة في سورية**،التقرير النهائي آذار 2006 ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF،دمشق ، ص 18 .

[3] دوشين، جيرارد و نجوم،أسامة: **نشرة اتجاهات الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF العدد الأول ، الإصدار الثاني ،تموز 2008 دمشق ص ص 28،29 .

*يوجد بعض التغيرات في المجموعة الاحصائية لعام 2008 عن سابقاتها : مجموعة 2008 معدل النمو للاعوام 2005 ، 2006 ، 2007 هو على التوالي 4.5 % ، 5.2 % ، 6.3 % ، أما مجموعة 2007 فمعدل النمو لنفس الاعوام هو على التوالي : 6 % ، 5.1 % ، 6.5 % ، وتعتبر هذه المعدلات غير دقيقة تبعا لطريقة حساب الناتج المحلي الاجمالي وسنة الأساس المعتمدة لحساب الاسعار الثابتة وهي هنا عام 2000 دون الاخذ بعين الاعتبار التطورات المتعلقة بتغيرات أسعار الطاقة (النفط) من 26 دولار عام 2000 إلى 60 دولار عام 2006.

الجدول رقم(7)التجارة الخارجية السورية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ونسب التغير السنوي للصادرات والواردات بين عامي 2002-2007.

| العام | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| نسبة التجارة الخارجية إلى الناتج المحلي الاجمالي | % 53 | % 47 | % 59 | % 63 | % 61 | % 63 |
| نسبة التغير السنوي في المستوردات | % 4 | % 0 | % 57 | % 26 | % 9 | % 39 |
| نسبة التغير السنوي في الصادرات | % 21 | % 12- | % 25 | % 20 | % 23 | % 24 |

المصدر:نشرة اتجاهات الاقتصاد السوري،العدد الأول ،الإصدار الثاني ،تموز2008 ،ISMF .

وبالرغم من أن هذه النسب تبدو مقبولة، لكن عند أخذ نسبة النفط من الصادرات بعين الإعتبار والذي يشكل ما نسبته 75 %[1] * من إجمالي الصادرات السورية للأعوام المذكورة ،وهيكلية الصادرات الصناعية والزراعية التي تتركز بالمواد الأولية والصناعات المتدنية في قيمتها المضافة والتكنولوجية ((قطن خام وحبوب وألبسة ومنسوجات)) تصبح هذه النسب غير مقبولة.[2]

أما الاستثمار الأجنبي المباشر Foreign Direct Investment FDI خارج قطاع النفط فما زال ضعيفاً، ويتركز أساساً في إستثمارات المغتربين السوريين والمستثمرين من دول الخليج، حيث تتركز معظم هذه الاستثمارات في الصناعات التحويلية وقطاع التشييد والبناء والسياحة، أما استثمارات الشركات المتعددة الجنسية فما تزال شبه معدومة .

إضافة إلى متطلبات النمو الإقتصادي، فإن الاقتصاد السوري يصبح أكثر انفتاحاً وأكثر عرضة للصدمات والتحديات الناجمة عن الإلتزامات المترتبة في إطار اتفاقيات التجارة الحرة مع تركيا، ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، ومستقبلاً الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، وما يترتب على ذلك من التزامات بتحرير الأسواق، وتخفيض التعرفة الجمركية وصولاً إلى إلغائها، وضرورة إجراء إصلاحات هامة في إطار التحول إلى اقتصاد يعتمد على آليات السوق.

إن الواقع الاقتصادي القائم في سورية يتطلب جملة من المتطلبات، تتمثل بتحفيز النمو الإقتصادي، وتنويع الاقتصاد، وتنمية بيئة الأعمال الضرورية لتنمية عمل القطاع الخاص، وتعزيز سيادة القانون، وتحسين مستوى الخدمات في القطاع العام .

لكي يكون القطاع العام في الاقتصاد السوري قادراً على تلبية هذه المتطلبات، وتقديم الدعم المناسب والإطار التشريعي الملائم لبيئة السوق الحر، فإن مؤسساته بحاجة إلى الإصلاح والتطوير، كما أن النهج المتبع بإدارة هذه المؤسسات " نهج الأوامر والإشراف المركزي " يحتاج إلى الانتقال إلى نظام أكثر مرونة وتفويضاً للمسؤوليات، إضافة لذلك يتطلب دعم وتطوير القطاع الخاص صياغة سياسات وتصميم آليات تبلور دوراً جديدا للدولة في ظل اقتصاد السوق، وتوفر كماً أكبر ونوعاً أفضل من المعلومات.

---

[1] دوشين، جيرارد و نجوم،أسامة: **نشرة اتجاهات الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF العدد الأول ، الإصدار الثالث ،كانون الأول 2008 دمشق ص 40 .

* تراجعت هذه النسبة بشكل ملحوظ في السنوات التالية نتيجة لانخفاض الإنتاج.

[2] زمان،كونستانتين:**مراجعة الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF تشرين الأول 2006 دمشق ص 33.

**ثانياً : سوق العمل وتشريعاته:**
يتصف سوق العمل السوري والتشريعات التي يخضع لها بسمة عامة تتمثل بالاستقرار الوظيفي على صعيد الاقتصاد الوطني، والحرص على تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال العدالة في توزيع الأجور والحوافز على المستوى الوظيفي في القطاع العام، وينسجم هذا الواقع مع أهداف المرحلة السابقة من تبني أنموذج الاقتصاد الاشتراكي المخطط، وسيطرة وريادة القطاع العام في الاقتصاد الوطني، أما بالنسبة للمرحلية الحالية والمستقبلية من تبني أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، والتوجه للانفتاح على الاقتصاد الدولي، والذي تشكل الشراكة السورية-الأوروبية والتعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي بوابته، فإن سوق العمل الحالي وتشريعاته لن يكون ملائماً لمتطلبات هذه المرحلة، و التي سوف تفرض اضطراباً في سوق العمل، والتي تتطلب تمييزاً بين العمالة حسب المؤهلات والمهارات والخبرة، الأمر الذي لاتأخذه تشريعات وقوانين سوق العمل الحالية بعين الاعتبار،فالتعاون الاقتصادي الدولي يتطلب خبرات ومؤهلات معينة تتقاضى دخول وأجور تختلف عن تلك التي يحددها قانون العمل السوري ، ومن أجل استبيان نقاط الضعف في التشريعات والقوانين التي تحكم سوق العمل السوري يمكن فيمايلي استعراض موجز لقانون العمل السوري، وأبرز الأنظمة الداخلية والتشريعات التي تحكم سوق العمل في سورية. يخضع العاملين لدى القطاع العام للقانون رقم 50 لعام 2004 الذي حل محل القانون رقم 1 لعام1985 (القانون الأساسي للعاملين في الدولة ) واللتي تغطي النواحي التالية :[1]
(( التوظيف والتعيين ،التدريب ، التقييم والترقية ، وضع العاملين (نقل ، ندب ، إعارة) ،شروط العمل (الإجازات ، الإجازات المرضية ، ساعات العمل) ، الواجبات والمحظورات والعقوبات ، الإنضباط ،الأجور و التعويضات ))
كما يوجد نظام داخلي للهيئات العامة صادر عن رئاسة مجلس الوزراء يصلح كأنموذج للوائح الداخلية للوزارات وباقي الهيئات والجهات العامة، ويغطي هذا النظام بشكل مفصل المجالات ذاتها التي كان يتناولها القانون رقم 1 لعام 1985 والقانون الجديد، وتتمثل الفروق الأساسية في احتواء النظام على تفاصيل أكثر حول غاية مواده ومبرراتها، أما المجالات الإضافية فيه فهي [2]:

- مبادئ الإدارة .
- القيادة .
- قواعد نظام التدريب.
- السلامة المهنية والأمن الصناعي.
- التوصيف الوظيفي.
- توزيع المهام على الوحدات المؤسساتية.

وتعالج الأمور التنظيمية في بقية النظام بعض الأمور العامة والتنظيمية مثل:
الباب الثاني
- المادة 5 : المجالات التي تساعد الجهة العامة على تحقيق أهدافها.
- المادة 6 : الوحدات التي يمكن أن تتألف منها هيكلية المؤسسة .

[1] القانون رقم 50 لعام 2004.
[2] رئاسة مجلس الوزراء:مديرية الشؤون الإدارية والقانونية: **النظام الداخلي الأنموذجي للجهات العامة.**

كما تخضع الجهات العامة للمرسوم 20 لعام 1994 ، الذي يحدد بشكل مفصل بعض القواعد والأنظمة، حول إحداث الهيئات العامة وهيكليتها الإدارية، وتعيين المدير وأعضاء مجلس الإدارة، والمهام والمسؤوليات والسلطات المحددة للمدراء والإدارة المالية والإدارية.
يشكل القانون رقم 50 للعام 2004 وقانون العمل رقم 20 الخاص بالعاملين في القطاع الخاص والمشترك و الصادر في عام 2010 الإطار التشريعي لسوق العمل بسورية، وبالرغم من كثرة عدد هذه القوانين والتشابه الكبير والتفصيل الزائد والإغراق في الأمور التنفيذية، لكن يمكن الاعتماد عليها في تحسين الممارسات المتعلقة بالموارد البشرية، من خلال التطبيق العملي لبعض موادها، مثل المادة المتعلقة بتقييم الأداء والمادة المتعلقة بإقالة أصحاب الأداء السيء، كما أن هناك بعض التغييرات التي يمكن القيام بها ضمن المؤسسات والوزارات دون الحاجة لتعديل هذه القوانين، مثل ضمن صلاحيات الوزير :[1]

- بنية المؤسسة واختصاصات ومسؤوليات جميع أقسامها وشعبها.
- التوصيف الوظيفي وشروط شغل الوظائف شخصياً أو بالنيابة .
- نظام إجراءات العمل .
- تصنيف الأعمال الوظيفية في كل مستوى وظيفي.
- تصنيف الوظائف العادية.
- تحديد الوظائف الإنتاجية .
- نظام التدريب المهني والمؤهلات السلوكية .

بصورة عامة هناك حاجة لمراجعة شاملة لكافة القوانين الناظمة للتوظيف والإدارة والعمليات في الهيئات العامة، فبالرغم من المراجعات الحديثة لقانون العاملين، إلا أن هذه المراجعات أتت دون المتطلبات، حيث مايزال يحتاج إلى عقلنة وتخفيض العدد والنطاق، وبصورة خاصة هناك حاجة لتشريع أو قانون خاص لفترة مؤقتة، من أجل حل مشكلة فائض البطالة في القطاع العام بصورة شفافة وعادلة.

**ثالثاً:خطط التنمية الادارية :**

تعتبر البيئة الإدارية العامة للمؤسسات الاقتصادية السورية بيئة مفرطة التعقيد، وتتصف بروتين إداري وبيروقراطية مفرطة، وتشكل مثل هذه البيئة بسبب تناقض مكوناتها وغياب للمرونة في آليات العمل والاستجابة السريعة للمتغيرات، تحدياً كبيراً للتعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي ،وقد تم خلال السنوات السابقة إعداد ثلاث خطط للتنمية الادارية، وقدمت للحكومة للتصديق عليها، وكانت الأخيرة قد قدمت في شهر كانون الأول 2002، وقد عكست الخطة الأخيرة حاجة الحكومة إلى تطوير الموارد البشرية في القطاع العام، واهتمامها بهذا الأمر، كما ربطت الأهداف بالخطط البعيدة المدى في القطاعات الاقتصادية والإجتماعية .
لقد تجسدت أهداف خطط التنمية الإدارية في تحسين الأداء في القطاع العام، وتضمنت تنشيط الإدارة والتدريب التخصصي وفقاً لحاجات التدريب الفعلي في الوزارات المعنية، وتكونت خطط التنمية الإدارية من خمس مكونات [2]:
(( تدريب موظفي القطاع العام ، تبسيط الهيكليات والإجراءات المؤسساتية ، تطوير نظام إدارة الأداء ، مراجعة وتطوير الأنظمة ، إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.))

---

[1] القانون رقم 50 لعام 2004.
[2] رئاسة مجلس الوزراء: **خطة التطوير الإدارية للقطاع العام في سورية** الصادرة في عام 2002 .

وتم اقتراح تشكيل لجنة على مستوى عالي للإشراف على تنفيذ هذه الخطط، واقتراح آلية عمل تفصيلية. لقد ركزت خطط التنمية الادارية على مجالات العمل الصحيحة، ولكن المشكلة كمنت في المنهجية المتبعة، وهي المنهجية المركزية من أعلى الهرم إلى قاعدته، فالخطط لا تقر بدون موافقة من رئاسة مجلس الوزراء على أدق تفاصيل الخطة، الأمر الذي جعل تطبيق هذه الخطط أمر بالغ الصعوبة وغير متوقع النتائج في حال التطبيق، والمشكلة الأخرى نتجت عن المشكلة الأولى، فالمركزية المفرطة في إقرار الخطة وتنفيذها أدت إلى اندثار الخطة فور إقرارها، فالمتابعة والتعديل في أدنى المستويات يحتاج للعودة للمستويات العليا والحصول على الموافقة، حيث لا تتابع المستويات الوسطى والدنيا التنفيذ، وليس من صلاحياتها سوى اقتراح التعديل وانتظار الموافقة، ويستحيل على المستويات العليا متابعة جميع الاقتراحات وإقرارها، عدا عن عدم قدرتها على متابعة التنفيذ والرقابة عليه.

**مؤشرات الأداء الخارجية:**

تعتبر مؤشرات الأداء الخارجية وسائل رقابية وتصحيحية لآليات العمل المتبعة، وتلعب هذه المؤشرات دوراً كبيراً في تصحيح مسيرة العمل، من خلال توصيف الخطوات السلبية المنفذة، وبما يتيح مراجعة المنهجيات المتبعة، واتخاذ الخطوات التصحيحية اللازمة.

وتخضع المؤسسات الحكومية في سورية لتدقيق في شرعية الإنفاق العام، والإجراءات المتخذة في هذا النطاق من قبل الجهاز المركزي للرقابة المالية، ولكن هذا الجهاز يقوم فقط بالتدقيق في شرعية الإجراء دون النظر إلى فعالية أو نتائج الإنفاق العام، كتحقيق الهدف المنشود، كما لا يولي اهتماماً بنوعية صنع القرار كنوعية المعلومات المستخدمة في صنع القرار . يعتبر تقييم فعالية ونتائج الإنفاق العام من المؤشرات المهمة لمراقبة الأداء وتحسينه، وبالتالي فإن غياب هذا النوع من الرقابة يعني غياب معلومات هامة عن أداء المؤسسات الحكومية، ويضع عقبات كبيرة أمام وسائل وإمكانيات التحسين، كما أن عدم وجود آليات لمعرفة المواقف وردود الأفعال للاستفادة منها في عمليات التغيير، كمسح لرضا الزبائن ونظام لمراقبة الشكاوي، ونظام إعداد تقارير عن تلك الإشارات الخارجية، يؤدي الى نقص كبير في المعلومات اللازمة لتقييم عمل المؤسسات، وتكوين صورة أعم وأشمل عن متطلبات التغيير والتطوير .

**1-2-2- البيئة الداخلية:**

تثير البيئة الداخلية للمؤسسات العامة في سورية مخاوف كبيرة من حيث قدرة هذه البيئة، ومكوناتها المختلفة على الشروع في الإصلاح الاقتصادي، والعمل على استدامته في المدى القصير والمتوسط من جهة، وعلى مدى استجابتها لمتطلبات التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي من جهة أخرى، ولاتعتبر هذه القضية بجديدة بالنسبة للحكومة السورية أو للاتحاد الأوروبي أو الجهات المانحة الدولية الأخرى ، حيث بذلت بعض الجهود لمعالجة هذه القضية ، ولكن المشكلة تكمن في عدم تبني استراتيجية شاملة تتضمن الخيارات والترتيبات المؤسساتية اللازمة لتعزيز هذه البيئة وإصلاحها، وبما ينعكس إيجاباً على الإصلاح الاقتصادي الداخلي من جهة، ويسهل عمل آليات التعاون الاقتصادي الدولي، وبصورة خاصة السوري-الأوروبي من جهة أخرى. يمكن فيايلي استعراض أبرز مكونات البيئة الداخلية للمؤسسات الاقتصادية العامة في سورية، واستشفاف أبرز نقاط الضعف فيها.

**أولاً:الأهداف والاستراتيجيات العامة للمؤسسات الحكومية**[1] :

**1- الأهداف:**

يعتبر غياب الرؤيا الواضحة والتفصيلية لدور المؤسسة وهدفها في الظروف الاقتصادية المتغيرة السمة المشتركة بين مؤسسات القطاع العام في سورية، حيث غالب الأمر تحدد مهام ومسؤوليات المؤسسات في الوثائق القانونية كمراسيم التأسيس أو قواعد التنظيم الداخلية، وفي بعض الأحيان يوجد وثائق استراتيجية قديمة لم يتم تحديثها لعدد من السنوات.

**2- التخطيط والاستراتيجية العامة :**

بشكل عام لا يتم ترجمة الأهداف العامة للمؤسسة إلى أهداف فرعية، ولا تتم ترجمة الأهداف العامة والفرعية إلى نشاطات عملية وقابلة للقياس لتنفيذها بانتظام بهدف تحقيق الأهداف الاستراتيجية، وإنما تتكون الصورة الحالية من خلال تنفيذ الموظفين ضمن الوحدات التنظيمية للمهام الموكلة إلى وحداتهم، دون أي إدراك لأبعادها أو انعكاساتها، في حين يتركز اهتمام الإدارة الوسطى في عنوان ضيق هو(( أن العمل يتم دون الاهتمام بجودة المخرجات أو إبداء أي ملاحظات لتطوير وتحسين الاداء )) ، أما على مستوى الإدارة العليا للمؤسسة، فالأمر ينحصر بتخطيط الجانبين المالي والاستثماري، ويغيب تماماً تخطيط الأنشطة على نطاق واسع ، بينما تتصف جميع أنواع التخطيط الأخرى بالمركزية الشديدة، حيث تنحصر بمؤسستين فقط هما هيئة تخطيط الدولة ووزارة المالية .

**3- قياس الأداء وردود الافعال :**

يتم في المؤسسات الحكومية إعداد الكثير من التقارير عن كافة أنواع الأنشطة في هذه المؤسسات، ولكن عملية تقويم هذه التقارير تبدو سيئة جداً، حيث تفتقد للمنهجية واتباع الطرق المناسبة، ولا يوجد أدلة على استخدام هذه التقارير كأداة للتعلم من أجل مراجعة الأهداف والنشاطات ونتائجها وتأثيراتها، واستخدامها كأدوات لقياس الأداء وجودته من جهة، وإعادة صياغة الأداء والاستراتيجيات من جهة أخرى، وبالمحصلة فإنه لا يوجد آليات لجمع ردود الأفعال والمواقف.

وبذلك فإن غياب موروث ثقافي لصياغة الرؤيا، ووضع الاستراتيجيات وترجمتها إلى أهداف، والأهداف إلى نشاطات، ومن ثم تقديم تقارير عن نتائج تلك النشاطات، قد أدى إلى افتقار إلى مهارات تنفيذ التخطيط التكاملي، وآليات جمع ردود الأفعال والمواقف، ويعتبر ذلك خلل جوهري في المؤسسات الحكومية بشكل عام ، والعاملة منها في السياق الاقتصادي بشكل خاص .

إن غياب الوعي في المؤسسات الحكومية لأهمية الرؤيا والاستراتيجية العامة لصياغة الأهداف، وغياب آليات التخطيط المتطور، وقياس الأداء وآليات التغذية الراجعة، كل ذلك يشير إلى نقص في إمكانيات المؤسسات الحكومية للتركيز على أعمالها الرئيسية، وتكييف استراتيجياتها ونشاطاتها، وبالتالي هيكليتها مع الظروف الاقتصادية المتغيرة.

**ثانياً:البنية التنظيمية:**

**1- القيادة:**

يوجد في مستويات القيادة العليا في المؤسسات الحكومية السورية حماس كبير واستعداد لتبني التغيير، ولكن المشكلة تكمن في عدة عناصر أهمها:[1]

---

[1]**تقرير المرحلة المتوسطة :** مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي**ISMF**، 2006 دمشق ص 7.

- § افتقار المدراء ومعاونيهم للاستراتيجية المطلوبة لإحداث التغيير من جهة، ومن جهة أخرى فإن إسلوب التغيير المتبع لا يعكس الممارسة المثلى لإحداث التغيير، حيث لا يتم التخطيط للاتصال والاستشارات وتنفيذها دائماً بالطريقة المثلى.
- § عدم إشراك مستويات الإدارة الوسطى في رسم استراتيجيات التغيير ومتابعة تنفيذها وتحمل المسؤوليات.
- § عدم توفر آليات التغذية الراجعة وتحليلها، وتعديل الاستراتيجيات وفقاً للتقدم المحدث، وغياب آليات المتابعة بشكل عام، فأحياناً تتوقف العملية وتتعثر ولايعاد تنشيطها .

إن عملية التحديث والتطوير المؤسساتي تتطلب التزاماً ثابتاً ومستمراً من القيادة لجعل التطوير ناجحاً، كما يجب على القيادة أن لا تقلل من أهمية الجهد الشخصي المتوجب بذله من أجل أن يكون التغيير في الثقافة المؤسساتية ناجحاً، حيث أنه يمثل المحرك الأساسي لهذا التغيير، كما يجب إيلاء اهتمام كبير لمتابعة عملية التغيير والاستراتيجيات المتبعة، وإعادة إطلاق الآليات عند تعثرها من أجل الوصول للتغيير المنشود.

**2- الهيكلية الوظيفية:**[2]

يعتبر فائض الموظفين السمة الأساسية لمعظم المؤسسات الحكومية في سورية، ويتراوح هذا الفائض بين 30 % في بعض المؤسسات ليصل إلى 50 % في بعض المؤسسات الأخرى، وقد نشيء هذا الفائض بالدرجة الأولى عن سياسات التوظيف الإجتماعي في المراحل السابقة، من خلال استيعاب بعض خريجي مؤسسات التعليم العالي والمتوسط بغض النظر عن الحاجة إليهم، أو الملائمة بين المتطلبات ونوع التأهيل، وقد تم إلغاء هذا الاجراء في المرسوم رقم 2 لعام 2004 . علماً أنه في بعض الوزارات ليس هناك ما يكفي من العمل لتلك الأعداد من الموظفين، وفي بعضها الآخر هناك مناصب ووظائف أساسية شاغرة، وتعاني إما من نقص في الموظفين، أو من غياب الموظفين المؤهلين والمدربين لشغل هذه الوظائف. وتعتبر مشكلة فائض العمالة لدى المؤسسات الحكومية مشكلة ذات أبعاد اجتماعية وسياسية، وتحتاج لعملية معالجة دقيقة وبقدر عالي من الحساسية، وحالياً لا يمكن الاستغناء عن هذا الفائض بدون قرار استثنائي، بسبب غياب سياسة أو آليات قانونية تحكم هذه العملية .

- فالمادتين 137 و 139 من قانون العاملين تشيران إلى الوظائف الملغاة فقط، وإلى دفع تعويض نقدي يساوي ضعف آخر راتب تقاضاه الموظف، ولم يتم عملياً تطبيق هاتين المادتين بل كان يتم أحياناً الخلط بينهما وبين المادة 138 التي تشير إلى طرد بقرار من رئيس مجلس الوزراء دون الحق بالاستئناف مع التعديلات الصادرة لعام 2004 .
- المادة 26 تنص على فصل أصحاب الأداء السيىء من الخدمة، ولكن هذا لا يحدث عملياً، لذلك ترزح الوزارات والمؤسسات الحكومية تحت ضغط فائض من الموظفين ذوي الأداء السيىء، دون وجود وسائل عملية لمعالجة هذه المشكلة التي تؤدي بدورها إلى :
  - انخفاض في أداء وإنتاجية الموظفين.
  - شعور بالإحباط لدى الموظفين الذين يتحملون عبء العمل، بسبب تقاضي زملائهم الذين يقومون بعمل أقل منهم أو لا يقومون بأي عمل لنفس الراتب .

---

[1] **تقرير المرحلة المتوسطة :** مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي**ISMF**، 2006 دمشق ص 22.

[2] سكر، نبيل:**خيارات التعامل مع العمالة الفائضة في سورية**،التقرير النهائي آذار 2006 ، دمشق ،مشروع ISMF ص ص 32،31 .

- خلق بيئة مؤاتية لفساد الموظفين وانتشار الرشاوي .
- صعوبة تطبيق أية إصلاحات إدارية أو تنظيمية مستقبلياً في ظل هذا الفائض.

مع تبنى برنامج تطوير وتحديث للمؤسسات الحكومية سيتم معرفة حجم ونوعية العمالة التي تحتاجها كل مؤسسة، وعندما يصبح هناك تقدير معقول يجب اتخاذ الإجراءات المطلوبة لتخفيف فائض العمالة بطريقة مسؤولة اجتماعياً، وإلا فإن حجم هذه العمالة سوف يهدد عملية التغيير برمتها .

**ثالثاً:البيئة الإدارية:**

**1- سياسة الموارد البشرية:**

تفتقر بيئة العمل السورية إلى سياسات محددة موصوفة ومكتوبة لإدارة الموارد البشرية، ويقتصر الأمر على السياسات الضمنية المستنبطة من قوانين العمل، والتي تغطي عدداً من مجالات إدارة الموارد البشرية: التوظيف والتعيين، التدريب، التقييم والترقية، الوضع الوظيفي (ندب، نقل، إعارة)، شروط العمل، ساعات العمل، الإجازات،الواجبات والعقوبات، الانضباط، الأجور، التعويضات، ويغيب عنها الوظائف الحديثة لإدارة الموارد البشرية كالتخطيط والتنبؤ بالاحتياجات و التدريب.

إن السياسات الضمنية في قوانين العمل تحتاج إلى إيضاح كي يستطيع الموظفون معرفتها بسهولة دون الحاجة لدراسة القانون لاستنتاجها، كما يجب أن تتضمن هذه السياسات إجراءات إدارة الموارد البشرية، والتي قد تختلف من جهة لأخرى كإجراءات التنبؤ بالاحتياجات، والتحليل للاحتياجات التدريبية على سبيل المثال.

كما أن هناك حاجة لإيضاح الإجراءات الخاصة بتنفيذ السياسات بشكل مكتوب ومصنف مما يسمح باستخدامها كوثائق مرجعية .

**2- إدارة الموارد البشرية:**

تتولى مديريات الشؤون القانونية والإدارية في المؤسسات الحكومية السورية الاهتمام بشؤون الموظفين ( رواتب، ذاتية، إجازات)، وتكتفي هذه المديريات بهذه المهام، وبالتالي لا يوجد إدارة فعلية للموارد البشرية، ويوجد في بعض المؤسسات أقسام للتدريب ولكنها تعمل بشكل مستقل ولا تتكامل مع هذه المديريات المسؤولة عن شؤون الموظفين ولا تدار من قبلها، أما موظفو شؤون العاملين فلا يملكون الخبرات والمهارات اللازمة لمهام إدارة الموارد البشرية بشكل فعال، والعمليات الإدارية غالباً ما تكون روتينية طويلة وتستهلك الكثير من الوقت، ولا تتسم مخرجاتها بالدقة الكافية .

كما لايوجد نظام معلومات عن الموارد البشرية ليساعد الموظفين المعنيين على التخطيط والتنبؤ بالاحتياجات، أو تحليل بيانات الموارد البشرية وإمكانياتها واحتياجاتها من التأهيل والتدريب .

انطلاقاً من هذا الواقع يمكن تحديد أبرز التحديات في إدارة الموارد البشرية فيما يلي :

- عدم توفر موظفين لإدارة الموارد البشرية مدربين ومجهزين بالمهارات والمعرفة اللازمة من أجل مواجهة التحديات الناشئة عن عملية التطوير وانعكاساتها على الموارد البشرية.
- إن ضعف البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات تعيق عمل إدارة الموارد البشرية، التي تتطلب نظام معلومات متكامل عن الموارد البشرية لإدارة نظام سجلات متكامل ولتنفيذ تخطيط للموارد البشرية.

إن هذا الواقع يتطلب القيام بعدد من الإجراءات والتي تتمثل بمايلي:

- § إجراء تقييم للقدرات والإمكانيات المتوفرة لدى الكادر الحالي من الموظفين.
- § إحداث مديريات للموارد البشرية تعنى بمهام إدارة الموارد البشرية وفقاً للمفهوم المعاصر لهذا الفرع من الإدارة، وتحل هذه المديريات مكان أقسام شؤون العاملين وتستوعب كافة وظائفها الحالية.
- § تدريب موظفي شؤون العاملين من خلال التركيز بالدرجة الأولى على تمكين الموظفين من إدارة عمليات الأقسام بكفاءة وفعالية، ويجب أن يستهدف التدريب على المدى المتوسط تطوير الموظفين من أجل القيام بوظائف إدارة الموارد البشرية.
- § لا يمكن للإجراءات السابقة أن تكون ذات جدوى دون إنشاء نظام معلومات متكامل يوفر كافة البيانات عن الموارد البشرية، من أجل التخطيط والتنبؤ بالاحتياجات وتوصيف برامج التدريب.

**رابعاً:أنظمة العمليات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات :**

**1- أنظمة العمليات:**

تخضع أنظمة العمل في المؤسسات الحكومية غالباً لتشريعات قديمة تحصرعمليات صنع القرار بشكل عام بأعلى المستويات بما في ذلك القرارات الصغيرة، ولا يتم استخدام تفويض سلطات القرار إلا على نطاق محدود، مما يؤدي إلى زيادة في خطوات العمل وانخفاض في دقته بسبب مركزية القرار، الذي غالباً لا يكون قادراً على الإحاطة بكافة جوانب المهمة ومتطلباتها، ولا ينطبق هذا الأنموذج على العمليات داخل الوزارة أو المؤسسة فقط بل يتعداه إلى العمليات على مستوى الحكومة، ككل حيث تتخذ القرارات الهامة التي تؤثر على عمل الوزارات المختلفة من قبل المؤسسات الحكومية المركزية كرئاسة مجلس الوزراء وهيئة تخطيط الدولة، عندما يتعلق الأمر بخطط الاستثمار، ووزارة المالية عندما يتعلق الأمر بالموازنة، ومع أن التنسيق المركزي بين صناع القرار يعتبر أمراً ضرورياً في بعض العمليات، إلا أن حالة المركزية القائمة في المؤسسات والوزارات السورية تتجاوز هذه الحالة لتسيطر على الكثير من العمليات الروتينية .

I. **تكنولوجيا المعلومات والاتصالات :** بالرغم من تزايد استخدام الحواسب في الأعمال المكتبية لدى بعض المؤسسات الحكومية، وتزايد استخدام شبكات المعلومات إلا أن مستوى الأتمتة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ما زال متدنياً لدى هذه المؤسسات، ويحتاج إلى المزيد من المتابعة والتطوير، حيث أن استخدام الكومبيوتر ما زال لا يتجاوز عمليات الأتمتة الأساسية، وما زال الكثير من العمليات التي يمكن أتمتتها تتم بشكل يدوي، كما أن المعلومات لا تستخدم في عمليات صنع القرار، الأمر الذي من الممكن أن يؤدي إلى تسهيل كبير في العمليات، بالإضافة إلى ذلك لا يزال الاعتماد على قواعد البيانات ضعيفاً جداً، كما أن عمليات تدريب الموظفين على تصميم واستخدام التطبيقات البرمجية المتخصصة في عمليات العمل ما تزال ضعيفة الفعالية بشكل كبير.[1]

مما سبق يمكن أن نستنتج ما يلي :

- § تشكل المركزية الشديدة لعملية صنع القرار وبطئ الإجراءات الناجمة عن ذلك عقبة كبيرة أمام مواجهة التحديات الناجمة عن عملية التطوير والتغيير الاقتصادي .

---

[1] غلام، أندريه: **تقرير عن حالة النظام الوطني لمعلومات التنمية الاقتصادية ومركز خدمة المواطن/ الحكومة الالكترونية**، مشروع ISMF، 2004، دمشق .

- إن محدودية تصميم واستخدام البرمجيات المتخصصة، بالإضافة إلى عدم استخدام قواعد البيانات والمعلومات يشكل عائقاً كبيراً أمام تسهيل وتطوير عمليات صنع القرار .
- إن عدم مسؤولية المدراء المباشرة عن وسائل إنتاجهم (الموازنة، الموظفين، التجهيزات) يؤدي إلى عدم مسؤوليتهم عن مخرجات دوائرهم، وبالتالي ضعف الإنتاجية وتدني جودة المخرجات .

**مؤشرات الأداء الداخلي :**

يشير الواقع المؤسساتي في سورية إلى غياب أية مؤشرات لقياس الأداء في أي من المؤسسات، حيث لا يوجد آلية لمعرفة المواقف وردود الافعال من داخل المؤسسة لاستخدامها كتغذية راجعة في عملية التطوير والتحسين، ويمكن في هذا السياق ذكر بعض مؤشرات الأداء التي يتم استخدامها على صعيد البنية الداخلية لجمع ردود الأفعال وتحسين التغذية الراجعة:[1]

- توفر خطة استراتيجية لمراقبة النتائج.
- عدد ونوعية الأهداف المنجزة.
- دراسة للتكاليف حسب الأنشطة.
- عدد القياديين اللذين تم تدريبهم وتطويرهم.
- خطوات استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- مراجعة العمليات وتحسينها.
- قياس الفترة الزمنية اللازمة لإنتاج وحدة المنتج.
- توسيع المعارف والمهارات العملية للعاملين .

إن التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي يتطلب بشكل أساسي مؤسسات اقتصادية ديناميكية وفاعلة لدى الاقتصاديات التي تشكل أطراف التعاون، بالإضافة إلى بنية منظمة ومؤهلة بالشكل الذي يمكنها من الاستجابة لظروف ومتطلبات العمل في بيئة اقتصادية مفتوحة،وفي حين يمكن القول بأن المؤسسات الأوربية تمتلك هذه المتطلبات ، فإن ذلك لاينطبق على المؤسسات السورية، وهذا ماأكده هذا المبحث من خلال تحليل البنية المؤسساتية في سورية ، حيث أظهر تحليل هذه البنية بالاعتماد على أنموذج للتغيير التنظيمي أن المؤسسات الاقتصادية السورية، ونتيجة للظروف التي مرت بها لاتتمتع بالمواصفات المطلوبة لتصميم وتنفيذ ومتابعة برامج التعاون الاقتصادي مع مؤسسات الاتحاد الأوربي، التي تتصف بدورها على عكس المؤسسات السورية بالبينية المؤسساتية والتنظيمية الفعالة من أجل القيام بالتعاون الاقتصادي، بالإضافة إلى خبرة هذه المؤسسات في التعاون الاقتصادي الدولي، الأمر الذي يزيد من صعوبة المهمة الملقاة على عاتق المؤسسات السورية التي تفتقد لمثل هذه الخبرة.

مماسبق يمكن القول بأن ضعف البنية المؤسساتية والتشريعية السورية يشكل تحدياً أساسياً في وجه تنفيذ تعاون اقتصادي سوري-أوربي،وهذا الأمر يجعل تطوير البنية المؤسساتية والتشريعية السورية أولوية رئيسية من أجل إطلاق وتنفيذ تعاون اقتصادي سوري-أوربي ناجح.

---

[1] بيدرسن،لاري:**الإدارة بالأداء، دليل عمل للمؤسسات الحكومية**،منشورات البنك الدولي 2002 ص 48.

**المبحث الثاني : غياب الموارد البشرية المؤهلة:**

**2-1- واقع الموارد البشرية في سورية:**

تعتبر الموارد البشرية من عناصر النشاط الاقتصادي الشديدة التأثر بتزايد حركة العولمة الاقتصادية وانفتاح الاقتصاديات المغلقة على الاقتصاد الدولي، حيث أن انفتاح الاقتصاديات المغلقة على الاقتصاد الدولي يؤدي إلى تغير في بيئة عمل الموارد البشرية، فمن جهة يؤدي إلى تزايد التحديات التي تواجه الموارد البشرية نتيجة الانتقال من بيئة العمل المستقرة في ظل الاقتصاد المغلق إلى بيئة عمل أكثر تنافسية و أكثر تطلباً من حيث المهارات والكفاءات، ومن جهة أخرى يؤدي الانفتاح الاقتصادي إلى تحول في طبيعة الوظائف القديمة ،إلى تولد طلب على وظائف جديدة لم تكن موجودة في ظروف الاقتصاد المغلق.

بصورة عامة فإن الموارد البشرية تقوم بدور متزايد الأهمية في ظل الانفتاح الاقتصادي من خلال دورها على صعيدين مترابطين:

- صعيد وظائف الاقتصاد الوطني الداخلية.
- صعيد الوظائف المتعلقة بالاقتصاد الدولي والتعاون الاقتصادي الدولي.

وتحتاج الموارد البشرية من أجل القيام بالمهام المسندة إليها في ظل الظروف الاقتصادية المتغيرة إلى بيئة عمل مناسبة بالدرجة الأولى وإلى التأهيل واكتساب المهارات المطلوبة بالدرجة الثانية، وفي حالة الاقتصاد السوري فإن غياب الموارد البشرية المؤهلة يعتبر من أكبر تحديات الاقتصاد السوري بصورة إجمالية وذلك بسبب الدور الأساسي الذي من المفترض أن تقوم به هذه الموارد إن كان على صعيد التحرير الاقتصادي الداخلي المتمثل بالتحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي وعلى صعيد التحرير الاقتصادي الخارجي من بوابة الشراكة السورية-الأوروبية . هذا ويعتبر غياب الموارد البشرية المؤهلة تحدياً أساسياً لنجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي بسبب الدور الهام الذي من المفترض أن تقوم به هذه الموارد والمتمثل بـ:

- وضع استراتيجيات وأهداف التعاون على الجانب السوري وبما يتناسب مع قدرات وإمكانيات الاقتصاد السوري وبما يحقق الأهداف التنموية للاقتصاد السوري في المديين المتوسط والطويل.
- ترجمة الاستراتيجيات الموضوعة إلى سياسات وآليات وبرامج قابلة للتطبيق، والعمل على إدارة وتنفيذ هذه الآليات والبرامج بما يحقق الفائدة القصوى من المساعدات الأوروبية المالية والتقنية.

من خلال هاتين الوظيفتين الأساسيتين يتضح التحدي الذي ينشأ عن غياب الموارد البشرية المؤهلة عن عملية التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، بالإضافة إلى الأثر السلبي الكبير لغيابها عن عملية الإصلاح والتحول الاقتصادي الداخلي، والذي يعتبر بدوره أيضاً شرطاً ضرورياً لنجاح الشراكة السورية-الأوروبية. من خلال ماسبق يمكن استشفاف الدور المتزايد الأهمية للموارد البشرية المؤهلة بالنسبة للاقتصاد السوري على صعيد علاقاته الداخلية والخارجية وهذا مايستدعى طرح غياب هذا النوع من الموارد كأحد أهم تحديات التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، و سيتم في هذا المبحث استعراض سوق عمل الموارد البشرية في سورية وأهم صفات هذه الموارد ، ومن ثم طرح لأهم التحديات التي تواجهها وتحول دون رفع سوية مهاراتها وتأهيلها بالشكل الذي يمكنها من القيام بالوظائف المسندة إليها في إطار التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي.

### 2-1-1- سوق وقوانين العمل في سورية:

**سوق العمل:** يعتبر سوق العمل في سورية من الأسواق المستقرة على الرغم من المشكلات الكثيرة التي يعانيها ، ويعود هذا الاستقرار بالدرجة الأولى إلى السياسة الحكومية الصارمة، وقوانين العمل التي تحكم هذا السوق، وتتمثل أبرز نقاط السياسات الحكومية المتعلقة بسوق العمل في سياسات التوظيف الاجتماعي عند مستويات أجور منخفضة، والتي كانت متبناة حتى وقت قريب، ولكن الآثار السلبية لهذه السياسات أخذت بالظهور من خلال عدم قدرة القطاع العام على الاحتفاظ بكوادر مؤهلة ومدربة، وعدم قدرته على تحفيز كوادره، وتأهيلها يضاف إلى ذلك انتشار الفساد والرشاوي ، ويعكس قانون العمل التوجه الحكومي السابق من حيث ضمانه للاستقرار الوظيفي، والحد الأدنى للأجور، وعقود العمل. أما من الناحية السوقية فيعاني سوق العمل في سورية من اختلال كبير بين مكوني العرض والطلب، ويمكن إرجاع ذلك إلى الضغط المتزايد في جانب العرض، والعجز المتزايد في جانب الطلب، و ينقسم جانب العرض بدوره الى مكونين:

1- المكون السكاني الناتج عن الزيادة المستمرة في عدد السكان.
2- مكون المشاركة الناتج عن كون الكثيرين ممن هم خارج السوق يبحثون عن عمل.

فيما يتعلق بالمكون السكاني فإن سورية تشهد تزايداً سكانياً كبيراً يشكل ضغطاً متزايداً على سوق العمل في السنوات الأخيرة، فقد ازداد عدد سكان سورية بنسبة 12.5 % بين عامي 2000 و 2005، بينما لم يزدد عدد العاملين سوى بنسبة 2.9 % خلال نفس الفترة[1]، أي أن الاقتصاد لم يكن قادراً على امتصاص الفائض السكاني، لأن معدل خلق فرص العمل كان أقل من صافي معدل النمو السكاني، بالإضافة الى الزيادة في عدد اليد العاملة بنسبة 17.9 % خلال الفترة نفسها، ومن أجل تكوين صورة أكثر وضوحاً يمكن الاضطلاع على مكونات القوى البشرية في سورية من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم(8)التوزيع النسبي لمكونات القوى البشرية ( 15< )حسب فئات السن 2007:

| الفئات العمرية | | المشتغلون | متعطلون سبق لهم العمل | المتعطلون لم يسبق لهم العمل | الطلاب |
|---|---|---|---|---|---|
| 17-15 | | 3.9 | 6.9 | 8.7 | 51.6 |
| 19-18 | | 4.2 | 8.6 | 11.2 | 21.5 |
| 24-20 | | 14.0 | 23.5 | 40.2 | 21.9 |
| 29-25 | | 14.9 | 21.3 | 22.6 | 3.6 |
| 34-30 | | 13.3 | 13.1 | 9.2 | 0.7 |
| 39-35 | | 13.0 | 9.3 | 4.7 | 0.5 |
| 44-40 | | 11.5 | 7.0 | 1.8 | 0.2 |
| 49-45 | | 8.8 | 4.0 | 0.8 | 0.0 |
| 54-50 | | 6.8 | 3.1 | 0.5 | 0.0 |
| 59-55 | | 4.3 | 2.1 | 0.2 | 0.0 |
| 64-60 | | 2.4 | 0.6 | 0.2 | 0.0 |
| 65 | | 2.9 | 0.6 | 0.1 | 0.0 |
| المجموع | نسبة | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | عدد | 4945977 | 67707 | 387093 | 1891991 |

المصدر:المجموعة الإحصائية لعام 2008 ،المكتب المركزي للإحصاء،دمشق 2009 .

---

[1] زمان،كونستانتين:**تقييم فائض العمالة في سورية على المستوى الكلي في المدى المتوسط**، مشروع ISMF، كانون الثاني 2007 دمشق ص 7.

**قانون العمل :[1]**

يعتبر قانون العمل رقم 91 والقانون رقم 50 للعام 2004 والقانون العمل قم 10 الصادر في العام 2010 والناظم لسوق العمل في القطاع الخاص،القوانين الناظمة فيما يتعلق بالعمل في سورية، وتتضمن الأحكام المتعلقة بقضايا العمل ومن أهمها :

1- العمر الأدنى للاستخدام .
2- الحد الأدنى للأجور.
3- تسريح العمال .
4- عقود العمل .
5- ساعات العمل والعطل .
6- إنهاء الاستخدام .

**2-1-2- تركيب ومستوى تأهيل العمالة في سوق العمل السورية:**

إن دراسة تركيب العمالة في سورية يمكن أن تتم وفقاً لعدد من الخصائص، فيمكن دراسة تركيب العمالة وفقاً للشريحة العمرية ، وفقاً للجنس ، وفقاً لقطاع النشاط الاقتصادي ، الجهة التي يعمل لديها الافراد ، الحالة التعليمية والمهنية للأفراد ، الحالة العملية ، وغيرها من المؤشرات ، لكننا سنقتصر في هذه الدراسة على دراسة تركيب العمالة وفقاً لثلاثة خصائص هي :

I. التركيب العمري.
II. الحالة التعليمية والمهنية.
III. الجهة التي يعمل لديها الأفراد.

وقد تم اختيار هذه المؤشرات الثلاث نظراً لأهميتها، وارتباطها المباشر بمحور البحث المتعلق بمدى تأهيل ونوعية مهارات الموارد البشرية العاملة في سورية، فالتركيب العمري يعطي دلالة واضحة عن مدى فتوة هذه الموارد، الأمر الذي يمكن أن يشكل دلالة على مدى تدريبها وخبراتها المكتسبة من جهة، وعلى مدى مرونتها وقابليتها للتدريب والتعلم من جهة أخرى.أما مؤشر الحالة التعليمية والمهنية، فيعطي دلالة واضحة عن مدى التأهيل الأكاديمي والمهني التي تتمتع به الموارد البشرية العاملة، ويعطي مؤشر الجهة التي يعمل لديها الأفراد دلالة عن الجهة الموظفة لهذه الموارد، مما يسهل تقدير عمليات التأهيل والتدريب المطلوبة لهذه الموارد، والحالة التي ستؤل إليها القوة العاملة في سورية، في ظل التوجه نحو دور مركزي للقطاع الخاص في الاقتصاد الوطني،و الذي لابد من أن يكون على حساب تراجع حصة القطاع العام .

لكن قبل البدء لا بد من معرفة ما هي القوى العاملة وما حجمها في النشاط الاقتصادي في سورية، حيث يمكن تعريف القوى العاملة بمجموع السكان الناشطين اقتصادياً، أي ذلك الجزء من السكان الذين يقدمون عرض العمل سواء أكانو يعملون فعلاً أو كانو يبحثون عن عمل .[2]

**حجم القوة العاملة في سورية:**

بلغ عدد أفراد القوى العاملة في سورية 5.499.000 ألفاً في عام 2007 [3] ، وقد كان عدد أفراد القوى العاملة يميل للازدياد بمعدلات عالية في الآونة الأخيرة، فبينما كان معدل النمو السكاني

---

[1] القانون رقم 50 لعام 2004 .

[2] النابلسي، محمد سعيد : **تصحيح الخلل في بنية العمالة السورية**، جمعية العلوم الاقتصادية، الكتاب السنوي لعام 1999 .

[3] المجموعة الاحصائية لعام 2008 ، **مسح القوة العاملة لعام 2007** ، المكتب المركزي للاحصاء،دمشق2009.

يميل للانخفاض كان معدل نمو القوى العاملة يحافظ على مستوى مرتفع يزيد عن4% سنوياً، ويمكن رد ذلك إلى تزايد النزعة إلى المشاركة في القوى العاملة بين أفراد المجتمع.[1]
ويمكن ملاحظة تطور حجم القوى العاملة في سورية من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (9) تطور حجم القوة العاملة في سورية ونسب النمو المئوية خلال الأعوام: 1978،1982،1991،2002، 2007

| العام | حجم القوة العاملة | نسبة النمو المئوية | متوسط نسبة النمو السنوية |
|---|---|---|---|
| 1978 | 2.024.000 | -------- | -------- |
| 1982 | 2.323.000 | % 14.7 | % 3.6 |
| 1991 | 3.486.000 | % 50 | % 5.6 |
| 2002 | 5.459.000 | % 56.6 | % 5.1 |
| 2007 | 5.499.000 | % 0.73 | %0.15 |

المصدر:حسابات الباحث اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء للأعوام المذكورة.

**معدل النشاط الاقتصادي الخام أو نسبة القوة العاملة إلى مجموع السكان :**

يعتبر معدل النشاط الاقتصادي الخام منخفض بشكل عام في سورية مقارنة بالدول الأخرى وخاصة الدول المتقدمة، فقد بلغت قيمة معدل النشاط الاقتصادي الخام 28.1 % في سورية لعام 2007 [2]، في حين يقترب في الدول المتقدمة من 50 % ويمكن رد هذا الانخفاض في سورية إلى سببين رئيسين :

1- المجتمع السوري لا يزال مجتمعا فتياً ترتفع فيه نسبة الأطفال، وتقل نسبة السكان ممن هم في سن العمل .
2- ضعف مشاركة الإناث بصورة تقليدية في القوة العاملة السورية.

ويدل انخفاض معدل النشاط الاقتصادي بصورة عامة على ارتفاع معدل الإعالة في المجتمع، مما ينعكس سلباً على حصة الفرد من الناتج المحلي وعلى مستوى المعيشة، ويؤثر بالمحصلة على إنتاجية الفرد والمهارة والكفاءة في أداء العمل.

الجدول (10)معدل النشاط الاقتصادي الخام بحسب الجنس في عدد من السنوات :

| السنة | اناث | ذكور | الإجمالي |
|---|---|---|---|
| 1978 | % 6.70 | % 40.79 | % 24.09 |
| 1983 | % 7.90 | % 39.67 | % 24.13 |
| 1991 | % 10.40 | % 44.61 | % 27.82 |
| 2002 | % 12.70 | % 49.80 | % 31.90 |
| 2007 | % 9 | % 46.2 | % 28.1 |

المصدر :المجموعات الاحصائية للأعوام 1996، 2003، 2008، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق.

## I. التركيب العمري للقوى العاملة في سورية :

تعتبر السمة العامة للمجتمع السوري هي الفتوة الغالبة، وتنعكس هذه السمة على التركيب العمري للقوة العاملة، والذي يميل لأن يكون تركيباً فتياً، كما هو ملاحظ من الجدول التالي:

---

[1] زمان،كونستانتين:**تقييم فائض العمالة في سورية على المستوى الكلي في المدى المتوسط**، مشروع ISMF، كانون الثاني 2007 دمشق ص 4.
[2] المجموعة الاحصائية لعام 2008 ، **مسح القوة العاملة لعام 2007** ، المكتب المركزي للاحصاء،دمشق، 2009 .

الجدول رقم (11)تطور التوزيع النسبي للقوة العاملة بحسب العمر والجنس بين العامين 2001 - 2007 :

| العام | 2001 | | | 2007 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| الفئة العمرية | ذكور | إناث | مجموع | ذكور | إناث | مجموع |
| 19-15 | 15.34 | 21.48 | 15.55 | 8.13 | 7.4 | 9 |
| 24-20 | 16.66 | 21.39 | 17.59 | 15.4 | 19.2 | 16 |
| 29-25 | 13.36 | 15.22 | 13.72 | 14.7 | 19.5 | 15.5 |
| 34-30 | 11.09 | 12.04 | 11.28 | 21.7 | 14.9 | 13 |
| 39-35 | 11.02 | 10.11 | 10.84 | 12.2 | 13.1 | 12.3 |
| 44-40 | 8.81 | 7.90 | 8.63 | 10.7 | 10.8 | 10.7 |
| 49-45 | 6.77 | 4.43 | 6.31 | 8.4 | 7.1 | 8.2 |
| 50=< | 16.95 | 7.42 | 15.07 | 16.5 | 8 | 15.3 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

المصدر : المجموعة الاحصائية للعامين 2002 ،2008،اعتماداً على مسح القوة العاملة للعام 2001 ومسح قوة العمل لعام 2007 ،المكتب المركزي للإحصاء، دمشق.

من الملاحظ أنه في عام 2001 تميزت القوة العاملة المؤنثة بارتفاع واضح لنسبتها أمام القوة العاملة الذكورية، حيث نجد أن 58 % من الإناث في القوة العاملة المؤنثة تقل أعمارهن عن 30 سنة، أما الذكور الذين تقل أعمارهم عن 30 سنة من القوة العاملة فتصل نسبتهم إلى 45.36 % ، أما في عام 2007 فنلاحظ تحقق نوع من التوازن النسبي بين نسبة الذكور والإناث من القوة العاملة، مما يدل على تطور المجتمع وازدياد مساهمة الإناث في قوة العمل.

كما يمكن الاستشفاف من التركيب العمري الفتي للقوة العاملة السورية، عن علاقة عكسية مع الخبرات المهنية والعملية لهذه القوة ، فكلما ازدادت نسبة هذا التركيب فتوةً عنى ذلك خبرات مهنية وعملية أقل، ولكن من جهة أخرى فإنه يعني أيضاً مرونة أعلى للقوة العاملة، من حيث إمكانية تغيير المهنة والانتقال إلى مهنة جديدة بسهولة، إذا ما اقتضت ضرورات التغيير التكنولوجي في سوق العمل ذلك ، ونظراً إلى التغييرات التكنولوجية المتسارعة في المرحلة الحالية، فإن فتوة القوة العاملة السورية تكتسب من هذه الزاوية أهمية خاصة، ولا سيما إذا توفرت برامج إعادة التأهيل للأفراد اللذين يضطرون إلى الانتقال إلى مهن جديدة، ولكن من المهم أيضاً التأكيد على عدم اعتماده كمؤشر مطلق، حيث يبقى هناك مجال كبير للنسبية.

### II. الخصائص التعليمية والمهنية لقوة العمل السورية:

بذلت الحكومة السورية جهود كبيرة خلال العقود السابقة من أجل رفع السوية التعليمية للسكان في سورية، وقد تم تحقيق الكثيرمن التطور على هذا الصعيد، ولكن بالرغم من هذا التطور فلا تزال توجد نسبة مرتفعة من الأميين بين أفراد القوة العاملة السورية وخارجها، وتبقى هذه النسبة من الأمية أعلى منها بين سكان الريف من سكان الحضر، وبين الإناث منها بين الذكور، وبالمحصلة لاتزال نسبة الأمية مرتفعة بين السكان، فقد وصلت نسبة المتعلمين عام 2004 بين الذكور إلى 92.5 % و بين الإناث إلى 83.7 % [1] ، في حين أشارت مصادر أخرى إلى نسبة عامة إجمالية تساوي 79.6 % موزعة كما يلي: 86 % للذكور و 73.6 % للإناث لنفس العام.[2]

---

[1] المجموعة الاحصائية لعام 2005 :**نتائج التعداد السكاني لعام 2004** ، المكتب المركزي للاحصاء،دمشق 2006.
[2] البنك الدولي :**تقرير التنمية البشرية لعام 2005 ،مطبوعات البنك الدولي، الملاحق الإحصائية .**

و يمكن النظر إلى مستوى تطور تأهيل القوة العاملة تعليمياً بين عامي 2004 و 2007،حسب قطاع العمل والجنس معاً من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم(12) تطور توزيع القوة العاملة بالنسبة للجنس والمؤهل التعليمي وجهة العمل بين عامي 2004 و 2007

| المؤهل | | ابتدائية وما دون% | | اعدادية ومهنية% | | ثانوية% | | معاهد متوسطة% | | جامعية وما فوق% | | المجموع العام% | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| القطاع | الجنس | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 |
| حكو مي | ذكر | 13.7 | 11.8 | 20.3 | 26.4 | 49.2 | 46.3 | 71.8 | 72.3 | 58.8 | 55.8 | 24.7 | 23.8 |
| | أنثى | 11.5 | 10.4 | 56.1 | 50 | 73.6 | 68.7 | 91.5 | 93.4 | 72.8 | 74.7 | 50.2 | 55.6 |
| | مجموع | 13.5 | 11.7 | 33 | 28.2 | 53.7 | 49.5 | 8.6 | 81 | 62.3 | 61 | 28.4 | 27.9 |
| خاص | ذكر | 82.1 | 79.6 | 67.2 | 68.6 | 49.1 | 50.2 | 27.4 | 26.3 | 40 | 42.7 | 71.9 | 69.5 |
| | أنثى | 81.4 | 59.9 | 42.1 | 39.7 | 25.6 | 26.8 | 8.3 | 6.4 | 26.1 | 24.4 | 46.2 | 32.8 |
| | مجموع | 82 | 78.1 | 64.6 | 66.2 | 44.7 | 46.8 | 18.9 | 18 | 36.5 | 37.6 | 68.2 | 64.8 |
| مشترك | ذكر | 4.2 | 8.6 | 2.5 | 5 | 1.7 | 3.5 | 0.8 | 1.4 | 1.1 | 1.5 | 3.4 | 6.7 |
| | أنثى | 7.1 | 29.6 | 1.8 | 10.3 | 0.8 | 4.5 | 0.2 | 0.2 | 1.1 | 0.9 | 3.4 | 11.6 |
| | مجموع | 4.5 | 10.2 | 2.4 | 5.6 | 1.6 | 3.7 | 0.5 | 1 | 1.2 | 1.4 | 3.4 | 7.3 |

المصدر : المجموعة الإحصائية لعامي 2005 و 2008 ،اعتماداً على نتائج التعداد السكاني لعام 2004 ،ونتائج مسح قوة العمل للعام 2007 ،المكتب المركزي للإحصاء، دمشق 2009 .

بحسب الجدول السابق فقد تم تقسيم المشتغلين إلى خمسة فئات بحسب المؤهل الفني والعلمي :

1- الفئة الأولى : فئة الاختصاصيين من حملة الشهادات الجامعية والماجستير والدكتوراه.
2- الفئة الثانية : وهي فئة مساعدين الاختصاصين والفنيين من حملة شهادات المعاهد المتوسطة .
3- الفئة الثالثة : وهي فئة من يحملون الشهادة الثانوية.
4- الفئة الرابعة : وهي فئة من يحملون الشهادة الاعدادية والمهنية.
5- الفئة الخامسة : وهي فئة الأميين والملمين وحملة الشهادة الابتدائية.

ومن أجل الحصول على مؤشر أكثرشمولاً، يمكن عرض تطورات التوزيع النسبي للمشتغلين من هذه الفئات في سورية، كالتوزيع النسبي للمشتغلين بحسب المؤهل العلمي في عدد من السنوات:

الجدول رقم (13) تطور التوزيع النسبي للقوة العاملة في سورية حسب مستوى التأهيل العلمي خلال الأعوام 1970-1981-1994-2002-2007 :

| المؤهل العلمي | 1970 | 1981 | 1994 | 2002 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|
| ابتدائية وما دون | 91.4 | 80.2 | 68.5 | 66.7 | 58.9 |
| اعدادية والمدارس المهنية | 2.8 | 6.7 | 11.1 | 12.5 | 14.6 |
| الثانوية | 2.8 | 5.7 | 7.9 | 7.6 | 9.9 |
| المعاهد المتوسطة | 1.3 | 3.6 | 6.5 | 6.8 | 8.9 |
| اختصاصيون | 1.7 | 3.8 | 5.9 | 6.3 | 7.7 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

المصدر: المجموعة الإحصائية لعامي 2003،2008 ، بيانات التعداد السكاني للأعوام 1970،1994،1981 ، المكتب المركزي للاحصاء،دمشق.

من الجدول السابق يمكن ملاحظة تناقص نسبة العمال من الفئة الخامسة (ابتدائية وما دون باضطراد، أما العمال من الفئات الأخرى الأعلى إعداداً علمياً ومهنياً فتزداد نسبتهم باضطراد، كما يمكن ملاحظة استمرار الخلل الواضح في الهرم التعليمي ، ففي العام 2002 كان عمال الفئة

الخامسة لا يزالون يشكلون ثلثي المشتغلين، وكذلك الأمر لعام 2007 حيث شكلت نسبتهم 58.9% ، ومن الواضح أن كل أفراد هذه الفئة العمالية ،لا يمتلكون القدرة الكاملة للانسجام مع عمليات التنمية الحديثة في المجتمع، فعلى اعتبار أن عناصر هذه الفئة لن يضطروا إلى التعامل مع التقنيات كالحاسوب والآلات الحديثة أواللغة الأجنبية، وبفرض أنهم انصرفوا إلى الأعمال والمهن التي لا تحتاج إلى إعداد مهني كبير كالزراعة والحرف اليدوية، فإن أدائهم الإنتاجي سيبقى متدنياً، وسيعملون في مستوى من العقلية والتفكير والتنظيم لا ينسجم مع متطلبات الإنتاج الحديث، من هنا فإن المشكلة الملحة هي بتخفيض نسبة هؤلاء الأفراد من العمال غير المتعلمين والغير مؤهلين إلى أقل قدر ممكن .

إضافة إلى ذلك يمكن ملاحظة خلل بنسبة العمال من الفئة الثانية، (مساعدو الاختصاصيين والفنيين من حملة شهادات المعاهد المتوسطة) ، فهي قليلة نسبياً مقارنة مع الفئات الأخرى، وتكاد تكون مساوية لنسبة الاختصاصيين، من حملة الشهادات الفنية والاختصاصية من جامعيين وما فوق، حيث أنه ليس من المنطقي أن يكون لكل مهندس مساعد مهندس واحد، أو أن يقابل كل تخصصي مصرفي جامعي موظف واحد يحمل شهادة معهد مصرفي أومالي ، بل إن ظروف الإنتاج والعمل الحديث ، تتطلب أن يكون لكل اختصاصي أو فني ثلاثة مساعدين أو أكثر حسب طبيعة المهنة، وهذا يتطلب أن يزداد عدد عمال هذه الفئة على حساب تناقص عمال الفئات الاخرى ، وخاصة الفئات الأولى والثانية.

**III. توزيع القوة العاملة حسب القطاعات:**

يتباين التوزيع النسبي للمشتغلين حسب مستوياتهم التعليمية بحسب نوع قطاع العمل عاماً كان أو خاصاً ، ويمكن ملاحظة ذلك من الجدول التالي :

الجدول رقم (14)تطور التوزيع النسبي للمشتغلين حسب الحالة التعليمية والقطاع بين عامي 2001 و 2007:

| المستوى التعليمي | قطاع عام | | قطاع خاص | | قطاع مشترك وتعاوني | | المجموع | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 2007 | 2001 | 2007 | 2001 | 2007 | 2001 | 2007 |
| ابتدائية وما دون | 32.5 | 24.8 | 77.6 | 71 | 59.9 | 81 | 66.3 | 59 |
| اعدادية ومدارس مهنية | 15.5 | 14.7 | 11.9 | 14.9 | 19.5 | 10.9 | 12.8 | 14.6 |
| ثانوية عامة ومهنية | 16 | 17.5 | 5.4 | 7.1 | 11.3 | 4.8 | 18.1 | 9.8 |
| معاهد متوسطة | 21.3 | 30 | 1.8 | 2.5 | 3.3 | 1 | 6.8 | 8.9 |
| جامعي وما فوق | 14.6 | 16.7 | 3.3 | 4.5 | 6 | 2.3 | 6.1 | 7.7 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

المصدر : المجموعات الإحصائية للأعوام 2002، 2008،اعتماداً على مسح القوة العاملة للعام 2001، مسح القوة العاملة للعام 2007 ،المكتب المركزي للإحصاء، دمشق.

من الجدول السابق يمكن أن نستنتج أن أفضل التوزيعات التعليمية للمشتغلين، هي تلك التي نلاحظها في القطاع العام، فالعمال من الفئة الخامسة بلغت نسبتهم في عام 2001 32.5 %. وانخفضت في عام 2007 إلى 24.8 % ، أما العمال من الفئة الثانية من حملة شهادات المعاهد المتوسطة فقد بلغت 21.3 % عام 2001 ، وارتفعت إلى 30 % عام 2007 ، وبالنسبة لعمال الفئة الأولى من حملة الشهادات الجامعية التخصصية فقد بلغت نسبتهم 14.6 % عام 2001 وارتفعت إلى 16.7 % عام 2007 ، أما القطاع التعاوني والمشترك فيعكس خللاً كبيراً في توزيع المشتغلين حسب المستوى التعليمي والمهني، ولكن بالمقارنة بين حجم العمالة في هذا

القطاع والقطاع الخاص، نجد أن أكثر التوزيعات التعليمية للمشتغلين تخلفاً تتواجد في القطاع الخاص، حيث تبلغ نسبة العاملين في القطاع الخاص من الفئة الخامسة أي الأميين والملمين وحملة الشهادة الابتدائية 77.6 % في عام 2001 ، وتراجعت هذه النسبة قليلاً لتبلغ 71 % عام 2007 ، أما الفئتان التعليميتان الأولى الثانية من حملة الشهادات الجامعية و شهادات المعاهد المتوسطة فبلغت نسبتهما 3.3 و1.8 % على التوالي لعام 2001، وارتفعتا قليلاً لتبلغا نسبة 4.5 و 2.5 % على التوالي لعام 2007 ، ويمكن رد هذا الخلل الواضح في البنية التعليمية للقوة العاملة في القطاع الخاص عموماً بالدرجة الأولى، إلى القطاع الخاص الغير منظم وبالدرجة الثانية إلى القطاع الخاص المنظم ، ويمكن إعادة ذلك في القطاع الخاص غير المنظم بسبب :

- ميل أصحاب المنشئات الخاصة إلى تشغيل العمال بأجور منخفضة .
- عدم الاقتناع بجدوى تشغيل أصحاب الكفاءات الفنية.
- طبيعة العمل في القطاع الخاص الغير منظم، حيث لا يزال الكثيرون يمتلكون النظرة الخاطئة على أنه لا يحتاج إلى إعداد مهني كبير.

أما بالنسبة للقطاع الخاص المنظم، فتصبح الأسباب أكثر تعقيداً، حيث تلعب البنية التقليدية والريعية للاقتصاد الوطني، وضعف نمو التكوين الرأسمالي دوراً مهماً في انخفاض الطلب على التعليم والاستمرار بتطويره وانتشار المعرفة وإنتاجها ومن ثم تحسين هيكل الأجور.

إن ما يميز بنية الاقتصاد الوطني في سورية ، هو سيطرة القطاعات التقليدية، وانتشار نمط الاقتصاد الريعي ، الذي يجعل الجزء الكبير من النشاط الاقتصادي يتركز في النشاطات الأولية، مثل الزراعة التي يغلب عليها العمل اليدوي ولا تستخدم الآلة إلا على نطاق محدود، والصناعة الخفيفة المخصصة في جانب كبير منها لإنتاج السلع الاستهلاكية، وبدلاً من أن تؤدي التطورات الاقتصادية إلى تخفيض الوزن النسبي، لمثل هذه القطاعات التقليدية، فإن نسبة مساهمتها في الناتج المحلي السوري ما تزال ثابتة نسبياً، وهذا يفسر انخفاض الطلب المحلي على الكوادر العلمية والفنية، وبالتالي انخفاض الطلب على العلم والمعرفة بصورة عامة، وعلى إنتاج المعرفة واستخدامها في عمليات الإنتاج ،.وإنشاء كوادر بشرية مؤهلة ومدربة و قادرة على الابتكار .

أما فيما يتعلق بالقطاع الحكومي فإن الصورة ليست أكثر إشراقاً، فبالرغم من أن توزيع النسبة للمشتغلين في القطاع العام، حسب المؤهل التعليمي والمهني يعطي توزيعاً أفضل قليلاً منه لدى القطاع الخاص، فإن دوائر الدولة لا تزال تشغل الكثير من الأميين والملمين وحملة الشهادة الابتدائية، ويعتبر أثر هذا الأمر سلبياً على القطاع العام، أكثر منه على القطاع الخاص، حيث أن تطوير بيئة العمل في الوزارات والمؤسسات الحكومية أصبح يتطلب أكثر من أي وقت مضى استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل، والاستغناء عن أساليب العمل التقليدية القديمة، بسبب الدور الجديد الذي من المفروض أن تلعبه المؤسسات الحكومية في اقتصاد السوق المنشود، والشراكات الاقتصادية الخارجية،من خلال تنظيم النشاط الاقتصادي وتقديم الخدمات والتسهيلات للقطاع الخاص الذي من المفروض أن يقود عملية التنمية الاقتصادية، ولا يمكننا أن نتوقع من الأميين وحملة الشهادة الابتدائية التمكن من استخدام الحاسوب، أو أجهزة المراسلات الحديثة، أو أن يتقنوا لغة أجنبية يتطلبها العمل، وهنا تظهر حراجة الوضع في القطاع الحكومي، وحاجته الماسة للعناصر البشرية المدربة والمؤهلة، ويمكن إلقاء نظرة أكثر شمولاً على التركيب النسبي للعاملين في القطاع العام، والتطورات التي تطرأ عليه من خلال الجدول التالي :

الجدول رقم (15)تطور توزع العاملين في الدولة حسب الحالة التعليمية بين عامي 2000 و 2001 ، 2004 و2007.

| المستوى التعليمي | 2000\12\31 | | 2001\12\31 | | 2004\12\31 | | 2007\12\31 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | عدد العاملين | النسبة المئوية | عدد العاملين | النسبة المئوية | عدد العاملين | النسبة المئوية | عدد العاملين | النسبة المئوية |
| ابتدائية وما دون | 306442 | 35.3 | 325644 | 37.7 | 325052 | 33 | 330782 | 31 |
| اعدادية | 97310 | 11.2 | 90934 | 10.5 | 99703 | 10 | 107015 | 10 |
| ثانوية | 102642 | 11.8 | 103841 | 12 | 109520 | 12.1 | 133366 | 12.5 |
| معاهد متوسطة | 227568 | 26.2 | 217422 | 25.2 | 277195 | 28 | 306116 | 28.6 |
| جامعي وما فوق | 133484 | 15.4 | 125937 | 14.6 | 164997 | 16.9 | 191005 | 17.9 |
| المجموع | 867394 | 100 | 863778 | 100 | 986467 | 100 | 1068284 | 100 |

المصدر: المجموعات الإحصائية للأعوام2001، 2002،2005، 2008 ،المكتب المركزي للإحصاء،دمشق. باستثناء رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والإنشاءات العسكرية

يظهر الجدول السابق أن النسبة الأكبر لفئات المشتغلين في القطاع العام ، مازالت من نصيب فئة حملة الشهادات الابتدائية ومادون، وبالرغم من كون وجود هذه الفئة منطقياً، ولكن نسبتها مازالت مرتفعة، و يجب العمل على إحلال عاملين من فئة حملة الشهادات الإعدادية والثانوية في الشواغر التى تنجم عن تقاعد عمال هذه الفئة في المستقبل، كما أن فئة العاملين من حملة شهادات المعاهد المتوسطة مازالت ضعيفة، ويجب العمل على زيادتها لتعادل ضعف نسبة فئة الجامعيين.

إن التحليل السابق لواقع الموارد البشرية في سورية يبين أن هذه الموارد تعاني من خلل هيكلي في بنيتها، وهذا الخلل نجم بصورة أساسية عن معدل النمو الكبيرلهذه الموارد بالدرجة الأولى، حيث تنتمي سورية إلى الدول ذات التوجه المرتفع للنمو السكاني، وبالدرجة الثانية عن التوجهات التنموية الغير متوازنة لهذه الموارد ، وبالمحصلة فأن واقع الموارد البشرية السورية بمواصفاتها الحالية، لايلبي شروط قيام تعاون اقتصادي سوري-أوربي ناجح، حيث أن أهمية الموارد البشرية تأتى مباشرةً بعد أهمية توفر البنية المؤسساتية والتشريعية، وهذا مايستدعي تنمية هذه الموارد ومعالجة الاختلالات والمشاكل التي تعاني منها، وهذا ماسيتم بحثه في إطار هذا المبحث أيضاً.

## 2-2- تحديات تنمية الموارد البشرية في سورية:

في إطار رصد غياب الموارد البشرية المؤهلة الضرورية من أجل إرساء تعاون اقتصادي سوري-أوربي ناجح ،يمكن تصنيف عدد من التحديات الرئيسية التي تواجه تنمية الموارد البشرية السورية، ورفع سوية مهارتها وتأهيلها للمستوى الذي يمكنها من القيام بمهامها والاستجابة للتحديات الحالية والمقبلة، وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من نمطية هذه التحديات وتشابهها مع التحديات التي تواجه الموارد البشرية في معظم الدول النامية، إلا أن حل هذه المشكلات والتحديات أصبح شرط ضروري من أجل إطلاق عملية تنمية وتأهيل للموارد البشرية في سورية، حيث أنه في غياب عمليات معالجة جزئية أو كلية لهذه المشكلات فإن محاولات تأهيل الموارد البشرية في سورية ورفع مهاراتها ستبقى آنية ومبتورة، لأنها تنطلق من مبدأ المعالجة السطحية ولاتصل إلى جذور المشكلة، ويمكن تلخيص هذه التحديات أو المشكلات فيمايلي:

- البطالة الكاملة والمقنعة.
- ضعف كفاءة النظام التعليمي.
- ضعف الأجور.
- غياب مفهوم إدارة الموارد البشرية.

**2-2-1- البطالة:**

في سياق الحديث عن البطالة في الاقتصاد السوري يمكن التمييز بين نوعين من البطالة، النوع الأول هو البطالة الكاملة بالمفهوم العام للبطالة ، والنوع الثاني هو البطالة المقنعة والتي تقسم إلى البطالة المقنعة نوعاً أو التشغيل المنقوص، والبطالة المقنعة كماً أي فائض العمالة .

**I. البطالة الكاملة:**

يمكن تعريف البطالة الكاملة بأنها نسبة العاطلون عن العمل في الاقتصاد، والعاطلون عن العمل هم ذلك الجزء من أفراد القوة العاملة الذين يبحثون عن عمل ولا يجدونه، وفي الاقتصاد السوري قدرعدد العاطلين عن العمل رسمياً في عام 2002 بـ 637805 فرداً، يشكلون نسبة قدرها 11.78% من قوة العمل ، وقد انخفض عدد العاطلين عن العمل وفق إحصائيات المكتب المركزي للإحصاء عام 2007 إلى 454800 يشكلون نسبة قدرها 10.1% من قوة العمل .[1] ويمكن ملاحظة تطورات معدل البطالة في سورية، من خلال بيانات مسوح قوة العمل التي نفذها المكتب المركزي للإحصاء للفترة 2000 – 2008، والتي أشارت إلى تراوح معدلات البطالة عند وسطي الـ 10 % ،كما يوضح ذلك الجدول التالي:

الجدول رقم (16)معدلات البطالة الرسمية للأعوام 2000 حتى 2007:

| السنوات | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| معدل البطالة % | 9.5 | 11.2 | 11.7 | 10.9 | 12.3 | 8 | 8.2 | 10.1 |

المصدر : بيانات المكتب المركزي للإحصاء للقوة العاملة عام 2008 .

و تعتبر هذه الأرقام والنسب المؤشرة على حجم البطالة في الاقتصاد الوطني من أكثر الأرقام عرضة للالتباس، فبينما تحدد المصادر الرسمية معدل البطالة بشكل وسطي بـ 10%، فإن مصادر أخرى بحثية ودولية تقدر المعدل الفعلي للبطالة بحدود الـ 20% من إجمالي القوى العاملة، ويرتفع هذا المعدل بشكل خاص بين الشباب، ويمكن أن نلاحظ ذلك من خلال التركيب العمري للعاطلين عن العمل في الجدول التالي :

الجدول رقم (17)تطور التوزع النسبي للمتعطلين عن العمل حسب السن والجنس خلال الأعوام2002، 2004،2007 :

| الفئة العمرية | 2002 | | | 2004 | | | 2007 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ذكور | إناث | مجموع | ذكور | إناث | مجموع | ذكور | إناث | مجموع |
| 19-15 | 41 | 38.86 | 40.03 | 27.6 | 24.2 | 26.6 | 11 | 13.7 | 19.1 |
| 24-20 | 41.13 | 34.44 | 38.17 | 33.7 | 35.9 | 34.3 | 51.4 | 37 | 37.6 |
| 29-25 | 10.91 | 15.18 | 12.8 | 17.4 | 20.1 | 18.2 | 19.4 | 25.7 | 22.4 |
| 34-30 | 2.84 | 6.3 | 4.37 | 8.7 | 9.8 | 9 | 7.7 | 12 | 9.7 |
| 39-35 | 1.29 | 3.11 | 2.09 | 5.1 | 5.8 | 5.3 | 3.6 | 7.2 | 5.4 |
| 44-40 | 0.52 | 1.02 | 0.74 | 2.9 | 2.2 | 2.7 | 2.5 | 2.5 | 2.5 |
| 49-45 | 0.39 | 0.47 | 0.43 | 1.8 | 1 | 1.6 | 1.6 | 0.9 | 1.2 |
| 54-50 | 0.38 | 0.32 | 0.36 | 1.2 | 0.4 | 1 | 1.2 | 0.4 | 0.9 |
| 59-55 | 0.47 | 0.15 | 0.33 | 0.7 | 0.2 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.5 |
| 64-60 | 0.50 | 0.1 | 0.32 | 0.4 | 0.1 | 0.3 | 0.3 | 0.07 | 0.3 |
| 65=< | 0.61 | 0.04 | 0.36 | 0.5 | 0.2 | 0.4 | 06 | 0.3 | 0.4 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

المصدر:المجموعات الإحصائية للأعوام2003، 2005، 2008. المكتب المركزي للإحصاء.

---

[1] المجموعة الاحصائية لعام 2008 ، المكتب المركزي للاحصاء،دمشق 2009 .

يبين التوزيع السابق أن غالبية العاطلين عن العمل، بنسب وصلت إلى 78.2% و 60.9% و 56.7% للأعوام 2002 ، 2004 ، 2007 على التوالي هم ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 سنة، وإن كانت هذه النسبة تشمل أيضاً الطلاب الذين لا يزالون في طور التحصيل العلمي، فإنها تبقى نسبة عالية، والمؤشر الإيجابي هو انخفاضها للعامين 2004 و 2007 على التوالي، أما من ناحية الجنس فيمكن اعتبار مستويات البطالة متقاربة بين الجنسين، وهذا يعكس درجة جيدة من الوعي والتطور في المجتمع من ناحية العدالة والمساواة بين الجنسين، مع وجود بعض التفاوتات التي لا يمكن تفاديها نتيجة لطبيعة المجتمع التي كانت لوقت قريب تقليدية جداً.أما المؤشر الأهم لبحثنا فهو توزيع العاطلين عن العمل حسب الحالة التعليمية وهو ما يوضحه الجدول التالي :

الجدول رقم(18) تطور التوزيع النسبي للقوة العاملة والمتعطلين عن العمل حسب المستوى التعليمي بين عامي 2002 و 2007

| المؤهل التعليمي | 2002 | | 2007 | |
|---|---|---|---|---|
| | القوة العاملة | المتعطلون | القوة العاملة | المتعطلون |
| ابتدائية وما دون | 66.15 | 67.34 | 58.9 | 47.3 |
| اعدادية ومدارس مهنية | 12.55 | 13.11 | 14.6 | 16 |
| ثانوية عامة وفنية | 7.86 | 7.79 | 9.9 | 18.6 |
| معاهد متوسطة | 6.83 | 6.62 | 8.9 | 12 |
| جامعات وما فوق | 5.92 | 3.14 | 7.7 | 6.1 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 | 100 |

المصدر: المجموعات الإحصائية للعامين 2003 ،2008، اعتماداً على مسوح القوة العاملة للعامين 2002، 2007 .

من البيانات السابقة يمكن أن نخرج بعدد من الاستنتاجات :

- في عام 2002 شكل الأميون والملمون وحملة الشهادة الابتدائية حوالي 66.85 % من قوة العمل في حين شكلوا 67.34% من المتعطلين ، أما في عام 2007 فقد شهدت نسبتهم انخفاضاً جيداً من قوة العمل وأكبر منه بين المتعطلين، وهذا مؤشر إيجابي يدل على عدم نمو نسبتهم في المجتمع بل تراجعها.
- شكل حملة الشهادة الإعدادية والثانوية نحو 20.41 % من قوة العمل، في حين شكلوا 22.9% من المتعطلين في عام 2002 ، أما في عام 2007 فقد شكلو نسبة 24.5 % من قوة العمل و 34.6% من المتعطلين، وهذه النسب مقلقة جداً لأنها تعكس خللاً كبيراً في بنية القوة العاملة في الاقتصاد الوطني ولعدة أسباب أخرى منها :

1- إن فئة حملة الشهادة الإعدادية والثانوية تتضمن أيضاً خريجي المدارس المهنية والفنية،أي تضم المهنيين والفنيين المدربين والمؤهلين أكاديمياً.

2- إن ارتفاع نسبة هذه الفئة بين المتعطلين من 22.9% عام 2002 إلى 34.6 % عام 2007 تدل على عجز الجهاز الإنتاجي في الاقتصاد الوطني حكومياً كان أو خاصاً عن تشغيل هؤلاء والاستفادة منهم في العملية الانتاجية ، ويعطي مؤشراً على أن ارتفاع معدل البطالة في سورية لا يمكن رده فقط إلى معدل النمو السكاني المرتفع، وإنما هناك عوامل أخرى يجب أخذها بعين الاعتبار مثل ضعف عملية التطوير والتنمية في الاقتصاد الوطني.

3- شكل حملة شهادة المعاهد المتوسطة نمواً وقدره 12.75% من قوة العمل و 9.76% من إجمالي العاطلين عن العمل عام 2002، وتطورت هذه النسب إلى 16.6% و 18.1% للعاملين والمتعطلين على التوالي لعام 2007، ويمكن رد هذه النسب إلى نفس العوامل المذكورة في الفقرة السابقة، مع إثارة الشكوك حول مناهج التعليم المتبعة ومدى قوة ارتباطها بسوق العمل، الأمر الذي كان سيؤدي إلى ازدياد الطلب على هذه الفئة في سوق العمل، وبصورة عامة يمكن رد ضيق سوق فرص العمل بالنسبة لخريجي الجامعات وخريجي التعليم الفني والمهني إلى ما يلي:

- § ضعف المناهج التعليمية وضعف ارتباطها بسوق العمل .
- § ضعف بنية المنشآت الانتاجية في الاقتصاد الوطني عموماً وفي القطاع الخاص خصوصاً، فبسبب انخفاض مستوى التقنية المستخدمة في معظم المنشآت الإنتاجية، يكون الطلب كبيراً على العمالة غير المدربة الرخيصة وضعيفاً على العمالة ذات المستوى التعليمي المرتفع وبالتالي الأجور المرتفعة.

وعلى الرغم من انخفاض نسبة المتعلمين بين العاطلين عن العمل في العام 2002، حيث بلغت هذه النسب 6.62 % لحملة شهادات المعاهد المتوسطة، و3.14 % لحملة الشهادات الجامعية وما فوق ،إلا أن هذه النسب قد نمت بشكل كبير إلى 12% ، و 6.1 % عام 2007 ، ويعتبر نمو هذه النسب بدلاً من تراجعها خطيراً على الاقتصاد الوطني ككل، فمن جهة تعتبر بطالة هذه الشرائح من القوة العاملة خسارة كبيرة لأسرهم وللمجتمع، نظراً لتكاليف التعليم الكبيرة التي أنفقتها تلك الأسر وأنفقها المجتمع عليهم ، يضاف إلى ذلك تكاليف الفرصة البديلة عن الوقت الذي قضاه هؤلاء المتعلمون على مقاعد الدراسة.

### II. البطالة المقنعة:

بالإضافة إلى البطالة الكاملة يعاني الاقتصاد الوطني في سورية من نوع آخر من البطالة، وهو البطالة المقنعة، والتي يمكن تعريفها بمجموع الأفراد اللذين لا يعملون بكامل طاقتهم الانتاجية، أو يقومون بأعمال لا تتناسب مع خبراتهم ومهاراتهم المتعلمة[1]، ومن هذا التعريف يمكننا التمييز بين نوعين من البطالة المقنعة :

- البطالة المقنعة كمّاً: عندما لا يعمل الفرد بكامل طاقته الإنتاجية، وهي ما تظهر على شكل فائض في العمالة .
- البطالة المقنعة نوعاً : عندما لايعمل الفرد بما يتناسب مع خبرته واختصاصه.

فيما يتعلق بالبطالة المقنعة كمّاً أو فائض العمالة، فإننا نلاحظها على نطاق واسع في القطاع الحكومي من الاقتصاد الوطني ، ويؤدي هذا النوع من البطالة إلى انخفاض الإنتاجية الوسطى للعامل، مما يترك أثراً مباشراً في انخفاض الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي انخفاض للدخول وإلى تدني نوعية مخرجات المؤسسات العاملة في هذا القطاع، وانتشار ظاهرتي الكسل والتواكل بين العاملين، وانتشار أشكال الفساد الإداري، ويمكن رد ظاهرة فائض العمالة في القطاع العام في سورية، إلى النهج الذي اعتمدته الحكومة حتى الماضي القريب، والذي قام على أن تشغيل أعداد إضافية من الأشخاص في القطاع العام، يمكن أن يخدم أهدافاً اجتماعية تتمثل بتقليل البطالة والفقر، وقد ظهرت هذه الحالة من فائض العمالة في القطاع الحكومي السوري، عندما سنت الحكومة تشريعات تقضي بتوظيف جميع الخريجين من عدد من الكليات والمعاهد المتوسطة،

---

[1] سكر، نبيل:**خيارات التعامل مع العمالة الفائضة في سورية**،التقرير النهائي آذار،دمشق 2006 ،مشروع ISMF ص 5.

وعندما لم تستطع الدولة تطوير الهياكل الإدارية والإنتاجية لتتناسب مع هذا الالتزام، أدى ذلك إلى تكديس هؤلاء الخريجين في دوائر الدولة، وبالتالي تحولوا إلى فائض عمالة يتقاضى أجوراً زهيدة، ويؤثر سلباً على إنتاجية القطاع الحكومي وإمكانيات تطويره.
أما البطالة المقنعة نوعاً أو التشغيل المنقوص، فتتمثل في حالة الأشخاص المؤهلين تأهيلاً معيناً أكاديمياً أو تخصصياً فنياً، ويضطرون بسبب الحاجة إلى العمل في وظائف لا تحتاج إلى خبراتهم ومهارتهم أو لا تتناسب معها، كمثال الخريج الجامعي الذي يحمل إجازة في التجارة والاقتصاد والذي يعمل في مصرف كأمين صندوق، وهو عمل يمكن أن يؤديه شخص حائز على الثانوية العامة أو شهادة معهد متوسط، ويمكن رد هذا النوع من البطالة إلى :

1- ضعف الصلة بين التعليم والتدريب من جهة، ومتطلبات سوق العمل من جهة أخرى.
2- عدم قدرة الاقتصاد الوطني على تطوير هياكل إنتاجية تستوعب خريجي الجامعات، مما ولد خلل في توازن سوق العمل وفائض وفي عرض العمالة من هؤلاء الخرجين، الأمر الذي أدى بهم إلى القبول بأي عمل يحول دون بقائهم بين صفوف العاطلين عن العمل، بعد التكلفة المادية والزمنية التي أنفقوها على التعليم.

**2-2-2- ضعف كفاءة النظام التعليمي السوري:**

إن كفاءة أي نظام تعليمي تقوم على جانبين متكاملين هما :[1]

- أولاً : التوظيف الأمثل للموارد المتاحة البشرية منها والمادية، والذي يتمثل بالكفاءة الوظيفية والفنية للجهاز التعليمي .
- ثانياً : العدالة في توزيع الفرص التعليمية، والتي تتمثل بحق التعلم للجميع .

أما قياس عملية تحليل كفاءة النظام التعليمي، فتتم عادةً بقياس بعدين مترابطين ومتكاملين، هما الكفاءة الداخلية والخارجية ، والمقصود بالكفاءة الداخلية هي المدخلات والعمليات التي تقوم على بناء رأس المال البشري وترتبط بنوعية التعليم وجودته ، أما الكفاءة الخارجية فيقصد بها جودة مخرجات النظام التعليمي، أي القوة العاملة التي يضخها النظام التعليمي والتدريبي في الاقتصاد الوطني، ومدى قدرة وملائمة هذه المخرجات لحاجة الاقتصاد الوطني.

**I. واقع المدخلات والممارسات المتعلقة بالعملية التعليمية:**

قامت السياسات التعليمية في سورية على مبدأ التوسع الكمي ، من خلال بناء نظام تعليمي ضخم يهدف إلى تحقيق مبدأ التعليم للجميع، ولكن هذا النظام الضخم ما زال يعاني من نواحي قصور وعيوب بنيوية كثيرة، يتعلق جزء كبير منها بطبيعته المؤسسية وقدراته الوظيفية والإنتاجية التي تؤثر في مستوى نوعية التعليم وجودته، وفي الكفاءة الداخلية للعملية التعليمية. إن الوصول إلى نظام تعليمي يتميز بكفاءه داخلية توفر إعداداً نوعياً عالياً، يقوم على استثمار الموارد المتاحة لتحقيق أفضل المخرجات، يتطلب كخطوة أولى التعرف على جوانب القصور والضعف في النظام القائم، وتوجيه السياسات لتجاوزها والحد من آثارها السلبية على مستوى الإعداد التعليمي الداخلي لرأس المال البشري، وهو ما يرتبط بجوانب متعددة ومترابطة فيما بينها يمكن تركيزها في جانبين أساسين :

- جانب المدخلات .
- جانب العمليات أو ممارسات العملية التعليمية وتفاعلاتها.

[1] هيئة تخطيط الدولة : **التقرير الوطني الثاني للتنمية البشرية في سورية، التعليم والتنمية البشرية نحو كفاءة أفضل**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة تخطيط الدولة، دمشق، 2005.ص 44 .

**المدخلات:**

ترتبط المدخلات بدرجة أساسية بسياسات القبول في المراحل التعليمية المختلفة والتي يمكن أن نستعرضها بصورة موجزة كما يلي :

تمتد مرحلة التعليم الأساسي في سورية من الصف الأول الابتدائي حتى الصف التاسع، وهذه المرحلة مجانية وإلزامية، وبنتيجة امتحانات هذه المرحلة يتم توجيه الطلاب نحو المراحل التعليمية اللاحقة والاختصاصات التي سيدرسونها، حيث يتم توزيع الطلاب على اختصاصي التعليم العام والمهني وفقاً لمجموع درجاتهم كما تحددها وزارة التربية في ضوء سياسات القبول. أما القبول في الجامعات فيتم وفق نظام المفاضلة، وليس على مراعاة رغبات الطلاب أو من خلال نظام المقابلة ، فرغبات الطلاب محكومة بحدود الطلب المركزي عليهم وفق درجاتهم، وتقتصر مسابقات القبول على بعض الكليات، ويتم العمل حديثاً على توسيع هذه العملية المستندة على إجراء المسابقات والمقابلات للقبول في بعض الكليات، ولكن لا تزال هذه الطريقة تواجه صعوبات كبيرة، يتمثل أهمها بانتشار المحسوبيات الأمر الذي قد يؤدي إلى تشويه العملية بكاملها وعكس نتائجها سلباً، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى خلل هيكلي في مبدأ العدالة في التعليم . وبذلك فإن سياسات القبول ما زالت تتحكم بشكل تام بمعدل الالتحاق بفروع العلوم الأنسانية، والفروع العلمية أو العلوم البحثية والتطبيقية، على مستوى الكليات والمعاهد المتوسطة التابعة لوزارة التعليم العالي، وتشوب هذه السياسات درجات واضحة من العشوائية في تقدير استيعاب بعض الكليات، ويمكن رؤية ذلك بوضوح من خلال إلقاء نظرة على سياسات القبول ونظمها، التي أخذت تتجه إلى تقليل نسبة المقبولين عبر نظام المفاضلة في الفروع العلمية لصالح الفروع الإنسانية والمعاهد المتوسطة، وهو ما أثر في تركيب طلاب الجامعات حسب الاختصاصات لصالح التضخم المفرط في العلوم الانسانية، ويمكن تبين ذلك من خلال استعراض مؤشر تطور نسبة عدد الطلاب في كل كلية إلى إجمالي عدد طلاب الجامعات السورية بين عام 2002 و 2007 من الجدول التالي:

الجدول رقم(19) تطور نسبة الطلاب الجامعيين حسب الاختصاصات الجامعية إلى العدد الإجمالي بين 2002 و2007 .

| الكليات | نسبة طلاب الكلية إلى إجمالي طلاب الجامعات % | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| الكليات الطبية | 8.3 | 7.4 | 6.9 | 6.1 | 5.8 | 5.69 |
| الهندسية ماعدا الزراعية | 14.0 | 13.4 | 13.3 | 12.1 | 11.7 | 11.38 |
| الزراعة والطب البيطري | 4.3 | 4.5 | 4.4 | 4.2 | 3.8 | 3.43 |
| الهندسة المعلوماتية | 1.3 | 1.8 | 1.3 | 1.4 | 1.3 | 1.05 |
| العلوم | 8.7 | 8.5 | 7.9 | 8.1 | 8.6 | 8.56 |
| الاقتصاد والعلوم السياسية | 7.9 | 8.1 | 8.4 | 8.8 | 8.4 | 8.09 |
| الاقتصاد | 7.6 | 7.9 | 8.1 | 8.5 | 8.2 | 7.86 |
| الحقوق والشريعة | 16.5 | 16.0 | 15.2 | 13.5 | 13.9 | 13.32 |
| الحقوق | 12.5 | 12.2 | 11.4 | 9.7 | 10.3 | 9.81 |
| التربية | 5.1 | 6.5 | 6.9 | 7.8 | 7.8 | 8.32 |
| الآداب والعلوم الإنسانية | 34.2 | 34.7 | 36.2 | 38.0 | 39.2 | 40.25 |
| التمريض والعلوم الصحية | 0.1 | 0.12 | 0.13 | 0.13 | 0.2 | 0.25 |
| السياحة | ----- | ---- | ---- | ---- | 0.04 | 0.07 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

المصدر:وزارة التعليم العالي،مديرية التخطيط ودعم القرار،2008 .

أما بالنسبة للناجحين في الشهادة الثانوية المهنية فيتم قبول نسبة ما بين 30 و 40 % من الناجحين، وفق نظام المفاضلة والقدرة على الاستيعاب في المعاهد المتوسطة، بينما كان قبول حاملي الشهادة الثانوية الفنية والمهنية مقصوراً على المتفوق الأول فقط في كل فرع من فروع هذا التعليم الذي توجد له كليات جامعية مختصة ، ارتفعت هذه النسبة نتيجة كثرة المطالبات بتحقيق قدر أكبر من العدالة في هذا المجال إلى 2 % من الأوائل ثم إلى 5 % لتتراجع الآن إلى 3%، ولكن قابل ذلك بدءاً من العام الدراسي 2002-2003 إصلاح نسبي في معدل قبول حاملي شهادة التعليم المهني في الجامعة، من خلال إحداث كلية الهندسة التقنية في كل من جامعتي حلب وتشرين، حيث أخذت هذه الكلية تستوعب50% من المتفوقين الأوائل في التعليم المهني والتقني.[1]
إلى جانب التعليم الحكومي المجاني في المرحلة الجامعية، فقد ظهر في السنوات الأخيرة تجربة التعليم المفتوح، الذي يساهم وفق برامجه في تحقيق الرغبة في التعليم الجامعي، للعديد من الطلاب من ذوي العلامات المنخفضة في الشهادة الثانوية مقابل مبالغ مالية محددة ، كما يسهم التعليم الموازي أيضاً في تحقيق رغبات الطلاب في الدراسة الجامعية، في الفروع التي لم يستطيعوا نتيجة المفاضلة العامة أن يسجلوها في الجامعات الحكومية المجانية، وذلك مقابل قسط مالي سنوي، وفي التعليم الموازي يدرس الطلاب في الجامعات الحكومية إلى جانب الطلاب الآخرين ويتلقون نفس المعاملة التي يتلقاها الطلاب الآخرون، كما تم أيضاً افتتاح الجامعة الافتراضية السورية، التي تعتبر من التجارب الرائدة في استيعاب مفاهيم التعليم عن بعد في عصر التقانة وشبكة المعلومات العالمية، وهناك أيضاً عدد من تجارب الجامعات الخاصة التي ما تزال حديثة العهد في العملية التعليمية في سورية، وذات أثر منخفض فيها، ولكن من المتوقع أن تلعب دوراً لا بأس به في المستقبل القريب، وفيما يلي يمكن تبيان التطور الحاصل في نسبة عدد طلاب الجامعات الخاصة إلى الجامعات الحكومية من خلال الجدول التالي :

الجدول رقم(20) تطور نسبة عدد طلاب الجامعات الخاصة إلى عدد طلاب الجامعات الحكومية بين عامي 2004 و2007 .

| العام | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|
| النسبة% | 0.62 | 1.41 | 2.75 | 3.90 |

المصدر:وزارة التعليم العالي،مديرية التخطيط ودعم القرار،2008 .

**طبيعة العملية التعليمية:**[2]

ارتبط المفهوم التقليدي للعملية التعليمية بالتركيز على مفهوم التمدرس، الذي يعتمد على التلقين وتخزين المعلومات أو ما يعرف بالتعليم البنكي، مما يعني وجود أهداف منمطة مسبقاً في غاياتها وطرقها، وفي العلاقات ما بين المعلم والمتعلم، بينما يرتبط المفهوم الحديث للعملية التعليمية بمفهوم التعلم والتعلم الذاتي، الذي يتجاوز المفهوم التقليدي التمدرسي للتعليم، ويرتبط باكتساب المعارف وتنمية طرق التفكير النقدية والتحرر من التعيينات المسبقة، ومن البدائل المحدودة إلى البدائل المفتوحة، ومن التفكير الخطي الأحادي إلى التفكير المعقد المنظومي،ويفترض ذلك إعادة بناء جذرية للنظام التعليمي تصب في تعزيز كفاءته الإعدادية الداخلية على مختلف المستويات، وفي مقدمتها المعلم والمنهج وطرق التدريس وتقنياته ووسائله والتفاعل الصفي، وإصلاح نظام الامتحانات والبناء المدرسي، حيث لا يمكن الاستغناء عن تطوير أي عنصر من هذه العناصر

[1]وزارة التعليم العالي،**مديرية التخطيط ودعم القرار**، إحصاءات عام 2008 .
[2]هيئة تخطيط الدولة : **التقرير الوطني الثاني للتنمية البشرية في سورية، التعليم والتنمية البشرية نحو كفاءة أفضل**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة تخطيط الدولة، دمشق، 2005.ص ص 56، 57 .

على اعتبار أن النظام التعليمي ليس مجرد جمع بين هذه العناصر، بل تأليف فيما بينها وحصيلة لتفاعل بعضها مع بعض وتكاملها. إن عملية إعادة بناء العملية التعليمية على أساس مفهوم التعلم والتعلم الذاتي، تتطلب تحولاً جذرياً من الدور التقليدي للمعلم كملقن، إلى دوره الجديد كميسر ومسهل يقوم على تحرير عقل الطلاب من أمراض الاستظهار والحفظ والتلقين، ومن ثم بناء الأسس المنهجية للتفكير الحر، وتطوير مهارات المتعلم الإدراكية والعقلية، وتزويده بمهارات التحليل والتركيب والتفكير والتفسير والافتراض والاكتشاف الذاتي، وتكوين مهارات المشاهدة النقدية للظواهر، ومن أجل تحقيق هذا الأمر لابد في سورية من إعطاء خبرة المعلم وتأهيله ودخله أولوية خاصة في مقدمة معالجة عملية جودة التعليم.

**II. واقع مخرجات العملية التعليمية:**

ترتبط فعالية الكفاءة الخارجية للنظام التعليمي، بدرجة استجابة مخرجاته لتلبية متطلبات سوق العمل، ومدى ملائمة هذه المخرجات لتلك الاحتياجات، وتتمثل هذه الاستجابة في الأعداد المتخرجة من كل تخصص ونوعية المعارف والمهارات التي اكتسبوها ومستواها، ومدى ملائمتها لتلك السوق، كما يتمثل بمدى توفر الحوافز والبيئة الملائمة لتحقيق الانتفاع الأمثل منها. إلا أن واقع مخرجات التعليم في سورية على مختلف مراحله تعتبر متواضعة كماً ونوعاً، وتتميز بالتالي هذه المخرجات بضعف كفائتها، وتشير إلى هدر في رأس المال البشري، وتآكل مستمر ناجم عن الزيادة في معدلات التسرب والرسوب والعزوف عن التعليم في مختلف المراحل التعليمية، ويمكن رد هذا الواقع إلى عوامل متعددة منها:

- موقع التعليم في سلم الأجور و العائد الاقتصادي للتعليم على مستوى الدخل.
- العلاقة بين مخرجات التعليم والمنشأة الإنتاجية.

1- **موقع التعليم في سلم الأجور و العائد الاقتصادي للتعليم على مستوى الدخل :**[1]

تتحدد العلاقة بين المستوى التعليمي ومستوى الأجر للأفراد، في الاقتصاد السوري و في القطاع العام حصراً من خلال قانون العاملين والمراسيم اللاحقة له، بحيث يرتفع الدخل الشهري للعامل مع ارتفاع مستواه التعليمي ومع ازدياد طول فترة عمله .

وبالاستناد إلى بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة حول دخول المتعلمين في المجالات المختلفة، يتضح أن الاختلافات في الدخل بين المتعلمين وغير المتعلمين صغيرة بصورة عامة، وأن دخل الأمي في المتوسط يزيد عن دخل من يقرأ ويكتب، ودخل من يقرأ ويكتب أكبر من دخل من أنهى المرحلة الابتدائية، ويمكن رد ذلك بالدرجة الأولى إلى امتهان ذوي المستوى التعليمي المنخفض للمهن الحرة أو امتلاكهم لورشهم الخاصة، التي تدر عليهم دخولاً مرتفعة مقارنة بمن يتابع تحصيله العلمي، وبالمحصلة يمكن القول أن امتهان المهن الحرة والمصالح الخاصة يدر دخولاً مرتفعة مقارنة بالتعلم والتحصيل العلمي، وإن كانت هذه الفكرة منطقية بالنسبة للأعمال الحرة، فهي غير مجدية اقتصادياً بالنسبة لمن يستثمر طاقاته وجهده في التعليم، وهذا الأمر يتطلب إعادة النظر في الدخول التي يتقاضاها من يتابع تحصيله العلمي بشكل يعوض الوقت والجهد والمال المستثمر في التعلم،وبما يؤدي إلى الحفاظ على الجدوى الاقتصادية من التعلم، حيث أن الجدوى الاقتصادية الحالية لعملية التعلم من مرحلة تعليمية لأخرى تالية لها بدءاً من الصاف السابع الأساسي محدودة، وفوارقها ليست كبيرة بالمطلق، مما يعني بحسابات بسيطة أن نظام الرواتب والأجور لا يغري الأفراد بالدراسة بل يغريهم بالالتحاق بالعمل بدون تحصيل علمي .

[1] **الملحق رقم (3) التعليم والعائد**، تقرير التنمية البشرية في سورية ،2005 .

2-**التعليم ومدى الإقبال على المخرجات:**

يمكن تحديد أبرز عوامل الاختلاف والتباين بين مخرجات العملية التعليمية في سورية ومتطلبات سوق العمل بجملة من العوامل أهمها :

§ يشكل عدم الانسجام بين مؤهلات وخبرات خريجي بعض الاختصاصات مع احتياجات سوق العمل أبرز عوامل الاختلاف، وذلك بسبب الفجوة القائمة بين نوعية ما يتم تعلمه وبين حاجة السوق، وبين قدم المعارف المكتسبة وحداثة المعارف المطلوبة لسوق العمل، ومن جهة أخرى تبرز الفجوة بين الجانبين النظري والتطبيقي التدريبي لمستوى الخريج ومهاراته المكتسبة، مما ينعكس ضعفاً في إنتاجية الخريج ويضعف موقفه التنافسي في سوق العمل، ويعرضه لخطر البطالة والعمل في غير اختصاصه خوفاً من مخاطر الحاجة

§ غياب السياسات التي تترجم الربط ما بين برامج التعليم المهني والتقني والعالي بشكل خاص، وبين متطلبات التنمية واحتياجات سوق العمل عبر جودة تدريب طلاب مؤسسات التعليم، عملياً في مؤسسات القطاعين الحكومي والخاص كجزء من متطلبات التخرج، وبالتالي إيجاد آليات للتقويم المستمر لأداء خريجي تلك المؤسسات من قبل الغرف التجارية والصناعية للقطاع الخاص.

§ يشكل الإهمال الكبير الذي تعاني منه المعاهد المتوسطة، عاملاً أساسياً في حجم فجوة مخرجات ـ متطلبات، مما أدى إلى تحويل مؤسسات هذا النوع الاستراتيجي من التعليم، الى مخزن لتكديس الملتحقين به لمجرد الحصول على مصدقة لتأجيل تأدية خدمة العلم، أو إلى تخريج حملة لشهادات هذه المعاهد من الذين اجتازو امتحاناتها بمجرد حضورها.

§ من أجل عدم تحميل النظام التعليمي وسياساته لكامل المسؤولية عن فجوة المخرجات ـ المتطلبات، فإن لمؤسسات القطاع الخاص حصتها من هذه المسؤولية، حيث أن ضعف طلب القطاع الخاص على خريجي التعليم المهني والتقني يلعب دوراً هاما في هذه الفجوة.

**2-2-3- ضعف الأجور:**

تتألف الأجور والرواتب في القطاع العام من ثلاثة مكونات: الأجر الرئيسي، والعلاوات والحوافز، ويصنف قانون التوظيف في القطاع العام ( القانون رقم 50 لعام 2004 )،العاملين لدى القطاع العام إلى خمس فئات، ويحدد الحد الأعلى والأدنى للأجر الرئيسي لكل فئة، وقد جرى زيادة أجور القطاع العام ثلاث مرات خلال السنوات الخمس المنصرمة بموجب مراسيم رئاسية، آب 2000 بنسبة 25 %، أيار 2004 بنسبة 25 % وفي شباط 2006 بنسبة 5 % بالإضافة إلى 800 ليرة سورية شهرياً لجميع العاملين، بحيث أصبحت أجور العاملين في القطاع العام على النحو التالي:

| الفئة | الأولى | الثانية | الثالثة | الرابعة | الخامسة |
|---|---|---|---|---|---|
| الحد الأدنى | 7704 | 6168 | 5400 | 4950 | 4801 |

المصدر:القانون رقم 50 لعام 2004.

أما فيما يتعلق بالقطاع الخاص، فلا تتوفر معلومات دقيقة عن الأجور المدفوعة، حيث يعمل معظم موظفي القطاع الخاص بدون عقود، أو بموجب عقود تنص على أجر أقل من الأجر المدفوع فعلياً، من أجل تخفيض حجم المدفوعات لمؤسسة التأمينات والمعاشات، ولكن بصورة عامة فإن وسطي الأجور قد ازداد بنسب متفاوتة بالقيم الحقيقية بين عامي 2000 و 2005 وأصبح متوسط الأجور الحقيقية في الاقتصاد السوري على النحو التالي :

الجدول رقم (21)تطور متوسط الأجور الحقيقية في الاقتصاد السوري بين عامي 2000-2005:

| العام | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| الأجر الوسطي (ليرة سورية) | 5900 | 5340 | 6010 | 6380 | 6380 | 7200 |

المصدر:بيانات المكتب المركزي للإحصاء،اعتماداً على المسوحات التي قام بها المكتب للأعوام المذكورة للقوة العاملة ولدخل ونفقات الأسرة.

واعتماداً على معطيات مسوح القوى العاملة التي يقوم بها المكتب المركزي للإحصاء، فإن أصحاب الأجور هم الكتلة الأساسية في سورية، ويشكلون مانسبته 70 % من السكان ويبلغ وسطي الإعالة في سورية 4.1 فرد/أفراد. و من أجل إدراك حجم مشكلة تدني الأجور، وعدم تناسبها مع مستوى المعيشة، لا بد من الاستعانة بمؤشرات توضح حجم المشكلة ومتطلبات الحل، وأحد أهم هذه المؤشرات هو خط الفقر، والذي يعبر عن مستوى الدخل إلى مستوى الإنفاق، الذي يسمح بتلبية الحد الأدنى المقبول اجتماعياً، من السلع الغذائية والغير غذائية الضرورية لاستمرار الحياة اليومية العادية، وبما يسمح بحفظ الكرامة الإنسانية ، وتشمل السلع الغير الغذائية اللباس والسكن والمواصلات والتدفئة والكهرباء والتعليم والصحة وغيرها من السلع الأساسية .

إن تحديد الحد الأدنى من الغذاء الضروري للفرد لكي يتمكن من ممارسة حياة طبيعية ومزاولة نشاطه، يستلزم معرفة عدد السعرات الحرارية اللازمة للفرد من أجل ذلك ، وبسبب عدم توفر مثل هذا المؤشر لدينا في سورية، يمكن الاعتماد على مؤشر قديم يقدر كلفة الغذاء الضروري للفرد بـ 97 ليرة سورية في اليوم[1] .اعتماداً على هذه الكلفة وعلى أن متوسط حجم الأسرة السورية يبلغ 5.6 فرداً فإن حجم إنفاق الأسرة السورية على السلع الغذائية يبلغ شهرياً: 97*30*5.6 = 16296 ل. س/ شهر.

وهو ما يسمى بخط فقر الغذاء حسب إنفاق الأسرة ، وبالاستناد إلى معدل النشاط الاقتصادي الخام في سورية والبالغ 28%، فإن مستوى الإعالة يساوي تقريباً 4.1 فرد/أفراد.[2]، وبالتالي يصبح مستوى دخل الفرد الضروري لتلبية الاحتياجات الغذائية يساوي: 13580ل. س/ شهر وهو خط فقر الغذاء حسب الدخل، أما فيما يتعلق بالسلع الغير غذائية الضرورية لممارسة حياة طبيعية فيصعب تقديرها بسبب اختلافها مع اختلاف مستوى التطور في المنطقة، ونمط الاستهلاك السائد وحجم الدخل ومستوى التنمية المحققة ، ولكن يمكن عوضاً عن ذلك الانطلاق من أساس آخر، وهو تقدير الإحصائيات الرسمية بأن الأسرة السورية تنفق 40% من إجمالي دخلها على الغذاء ، ومع الأخذ بعين الاعتبار أن الأسر الفقيرة تنفق الجزء الأكبر من دخلها على الغذاء، فيمكن اعتبار أن إنفاق الأسر الفقيرة على الغذاء يشكل 60% من إجمالي إنفاقها، وبالتالي يلبغ حجم إنفاق الأسرة على السلع الغير غذائية 40% من كامل انفاقها ويساوي 10864 ليرة سورية شهرياً. بجمع قيمتي الإنفاق على كل من السلع الغذائية والغير غذائية الأساسية، نحصل على الإنفاق الإجمالي للأسرة السورية والذي يساوي :

16296 + 10864 = 27160 ل. س/ شهر

وهو الحد الأدنى لمستوى المعيشة الوسطي للأسرة السورية، وبتسمية أخرى خط الفقر المطلق حسب إنفاق الأسرة. وبالعودة إلى مستوى الإعالة الرسمي 4.1 فرد/أفراد ،يتم الحصول على

[1] جميل،قدري: **أهمية مؤشر قياس مستوى المعيشة** ،جمعية العلوم الاقتصادية،الكتاب السنوي لعام 2007 .

[2] المكتب المركزي للإحصاء:**المجموعة الإحصائية لعام 2008** ، دمشق 2009.

مستوى الدخل الضروري لتأمين الاحتياجات الغير غذائية الأساسية، والذي يساوي 7242 ل.س/ شهر، وبالتالي يصبح مستوى الدخل الضروري لتلبية الاحتياجات الأساسية الغذائية والغير غذائية : 22063 ل. س/ شهر.

إن خط فقر الغذاء حسب الدخل هو 13580 ل.س شهرياً، بينما يبلغ أجر بدء التعيين للعامل في القطاع العام من الدرجة الأولى بعد شباط 2006 تاريخ آخر زيادة للأجور 7704 ل.س، وبفرض حصول العامل وسطياً على تعويضات وحوافز بنسبة 50% من دخله، فسيصبح دخله 7704 ل.س + 3852 ل.س = 11556 ل.س شهرياً، فإن دخل العامل يبقى دون خط فقر الغذاء دون ذكر السلع الأساسية الأخرى الضرورية للحياة، أي أن جميع العاملين في الدولة لن تتجاوز دخولهم عند بدء التعيين خط فقر الغذاء، دون ذكر الحد الأدنى المطلوب لتأمين الاحتياجات الأساسية غير الغذائية، واللتي يبلغ الدخل المطلوب شهرياً لها 22063 ل.س شهرياً .

ملاحظة أخرى يجب أخذها بعين الاعتبار، وهي أن خط الفقر المحسوب ليس ثابتاً مع الزمن بل متغير تزداد قيمته بازدياد معدل التضخم، بالإضافة إلى التغيرات التي تطرأ على أنماط الاستهلاك، ومستوى التطور الذي يؤدي إلى حدوث تغيرات في بنية السلع الأساسية.

وبإضافة مفهوم مستوى المعيشة الوسطي، والذي يعبر عن مستوى الدخل الذي يلبي المستوى الوسطي من الحاجات المادية والروحية بحدودها الدنيا، ويعتبر مفهوم مستوى المعيشة الوسطي مفهوم نسبي يختلف من دولة لأخرى، باختلاف درجة تطور القوى المنتجة وعلاقات الإنتاج، كما يختلف هذا المستوى ضمن الدولة الواحدة، بين فئات المجتمع وطبقاته تبعاً للمستوى التعليمي والثقافي والاجتماعي، كما يختلف بين الريف والمدينة، ومن أجل تبسيط الأمور يمكن اعتبار مستوى المعيشة الوسطي، كنسبة تقدر بـ 60% من الحد الأدنى لمستوى معيشة الأسرة، أي: 22063 *160% = 43456ل.س شهرياً . وبالعودة لمستوى الإعالة الرسمي، يصبح وسطي الدخل يساوي تقريباً 31816 ل.س شهرياً ، وهو الحد الأدنى من الدخل المطلوب من أجل حياة طبيعية في سورية.[1]

**4-2-2- غياب مفهوم ادارة الموارد البشرية:**

بصورة عامة يغيب مفهوم إدارة الموارد البشرية عن مؤسسات القطاع العام في سورية، ويحل محلها مديريات الشؤون القانونية والإدارية، والتي تعنى بشؤون الموظفين على المستوى الإداري من الرواتب والذاتية ...الخ، ولا تتعدى مهام هذه المديريات هذه الحدود الإدارية الضيقة، وتعتبر أقسام ومديريات التدريب وحدات إدارية مستقلة عن مديريات الشؤون القانونية والإدارية، ولا تتكامل معها ولا تدار من قبلها بأي حال من الأحوال، أما موظفي شؤون العاملين فتنقصهم الخبرات والمهارات الكافية للإضطلاع بمهام إدارة الموارد البشرية، وتقتصر مهاراتهم على المهام الإدارية الشاقة والطويلة، والمتعلقة بالوظائف الإدارية كالرواتب والذاتية، كما تفتقر مؤسسات القطاع العام لنظام معلومات عن الموارد البشرية، الأمر الذي يعتبر ضرورياً للقيام بوظائف إدارة الموارد البشرية، من تخطيط وتنبؤ وتحليل لهذه الموارد ومهاراتها ولاحتياجاتها التدريبية، ولا يتم القيام بأي من الوظائف السابقة الذكر، وإنما يتم الاعتماد على القرارات الإدارية المتعلقة بتعيين خريجي المعاهد الملزمة الدولة بتعيينهم، أو إعلانات المسابقات المركزية من أجل تعيين موظفين جدد دون أي تحليل أو تنبؤ باحتياجات المؤسسة، أما الدورات التدريبية والترشيحات لها فيتم اعتبارها كمكافئات أو إجازات مدفوعة، أو رحلات سياحية داخل القطر أو

---

[1] جميل، قدري:**حول التعددية الاقتصادية في ظل التطورات الحديثة**،جمعية العلوم الاقتصادية، الكتاب السنوي لعام 2008 .

خارجه، كما أن البرامج والدورات التدريبية لا يتم تصميمها اعتماداً على الاحتياجات الفعلية لهذه الموارد ومؤسساتهم .
و من ناحية البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات اللازمة لممارسة مهام إدارة الموارد البشرية، فلا تزال ضعيفة إن وجدت، وتقتصر على بضعة أجهزة حواسب يتم استخدامها لتخزين المعلومات فقط، وما زال ينقصها نظم معلومات إدارة الموارد البشرية كنظم السجلات المتكاملة، والنظم اللازمة لتخطيط القوى البشرية والتنبؤ بالاحتياجات التدريبية، وغير ذلك من التحليلات.
إن الواقع السابق يتطلب عدة خطوات فعالة على صعيد إدارة الموارد البشرية أهمها :

1- العمل على إرساء مفاهيم إدارة الموارد البشرية، وتأسيس مديريات تقوم بمهامها في كافة مؤسسات القطاع العام .
2- إجراء تقييم للقدرات والإمكانيات المتوفرة لدى الكوادر الحالية، والعمل على توظيف مؤهلين في هذا المجال .
3- العمل على إنشاء بنى تحتية متكاملة لتكنلوجيا المعلومات، وتزويدها بنظم المعلومات اللازمة لإدارة الموارد البشرية .

## المبحث الثالث:ضعف دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني

شكلت ملكية النشاط الاقتصادي محور جدل على مدى مراحل تطور نشاط البشر الاقتصادي، حيث قامت الجدلية الأساسية حول ماهو الشكل الأجدر لملكية وسائل الإنتاج وإدارتها، وبالتالي قيادة النشاط الاقتصادي ، وشكلت هذه الجدلية العلامة الفارقة بين النماذج الاقتصادية، حيث مثلت الفرق الرئيس بين الأنموذجين الاقتصاديين المتنازعين في العصر الحديث، بين الأنموذج الاشتراكي وبالتالي الملكية العامة لوسائل الإنتاج، من خلال سيطرة القطاع العام على مفاصل النشاط الاقتصادي، وبين الأنموذج الرأسمالي القائم على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وبالتالي فعالية وريادة القطاع الخاص لمفاصل النشاط الاقتصادي تحت إشراف الدولة ، وبالرغم من أن كلا الأنموذجين حمل في أساسه بذور ضعفه، إلا أن الأنموذج الاشتراكي قد كان الأسرع بالانهيار، والأنموذج الرأسمالى أظهر قدرة أكبر على البقاء و الاستمرار ، وبالتالي شكل الأنموذج المسيطر والقائد في العصر الحاضر للتيار الاقتصادي العالمي، والمتمثل بالعولمة الاقتصادية، بناء على ماسبق فإن الانفتاح على الاقتصاد الدولي، والانضمام إلى موجة العولمة الاقتصادية، أصبح يعني ضمناً إعطاء الدور الرئيس في الاقتصاد الوطني للقطاع الخاص في إطار اقتصاد السوق، وقد أصبح تبني هذا التوجه شرطاً صريحاً أو ضمنياً، من قبل المؤسسات الاقتصادية الدولية والتكتلات الاقتصادية الدولية للدول المتقدمة على الدول النامية، من أجل قبول عضويتها في التكتلات الاقتصادية وبدء تعاون اقتصادي معها، وينسحب هذا الواقع على الشراكة الشراكة السورية-الأوروبية والتعاون الاقتصادي المرافق لها.
من خلال هذا التقديم تتضح الأهمية المتزايدة لحجم القطاع الخاص، ومدى فعالية دوره في الاقتصاد الوطني في سورية في المرحلة المقبلة من الانفتاح الاقتصادي لسورية على الاقتصاد الدولي، كما يتضح مدى تأثير هذا الدور على نجاح التعاون الاقتصادي في إطار الشراكة السورية-الأوروبية، فالتعاون الاقتصادي مع الاتحاد الأوروبي يتطلب وجود قطاع خاص نشط وفعال وقادر على الاستجابة الديناميكية للأسواق المفتوحة والتجارة الحرة، والتي تفرض شروط تنافسية شديدة الأمر الذي لن يكون بمقدور القطاع العام بهلكليته ومركزية قراره القيام به، وبناء

عليه فإن نجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي مرتبط بحجم وفعالية دور القطاع الخاص في سورية، حيث سيزداد هذا التعاون عمقاً وفعالية كلما ازداد حجم وفعالية دور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري، وبالعكس فالتعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي سيبقى محدوداً وهامشياً في حال بقاء القطاع الخاص في سورية محدود الدور والفعالية. ومن أجل طرح القطاع الخاص السوري كمجال هام للتعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، لابد من أيضاح نشأة وتطور هذا القطاع وصولاً إلى تبيان حجمه الحالي في الاقتصاد الوطني، ومن ثم عرض أبرز التحديات التي تحول دون تطوره وزيادة دور في الاقتصاد السوري.

### 1-3- نشأة وتطور القطاع الخاص في سورية:

من المهم قبل البحث في موضوع القطاع الخاص ودوره في الاقتصاد الوطني، محاولة تعريف مفهوم القطاع الخاص، فإذا تم اعتبار القطاع العام هو كل ما تعود ملكيته وإدارته للدولة وبالتالي ملكية مشتركة لكافة المواطنين مجتمعين تديرها الدولة لمصلحة المواطنين مجتمعين، فإن القطاع الخاص هو كل ما يملكه المواطنين متفرقين ويديرونه بمعرفتهم ووسائلهم، تحت مظلة سلطة الدولة ورقابتها،[1] وعليه فإن جميع المشاريع والشركات في جميع القطاعات الصناعية والتجارية والزراعية والخدمية المملوكة والمدارة من قبل الأفراد وبوسائلهم وطرقهم تشكل القطاع الخاص.

**نشوء القطاع الخاص في سورية:**

تعتبر نشأة القطاع الخاص في سورية نشأة خاصة، من حيث الظروف التاريخية التي صاحبتها، حيث رافقها نظام توجيهات واحتكارات الأجانب، من أيام الدولة العثمانية مروراً بالحربين العالميتين وصولاً للانتداب الفرنسي على سورية، و عملت هذه الاحتكارت الأجنبية على بقاء هذا القطاع ضمن الإطار الفردي والحرفي، وبما يخدم مصالحها، ولكن مع مطلع ثلاثينيات القرن الماضي شهد الاقتصاد السوري ظهور بعض الاستثمارات الوطنية الكبيرة، عندما بدأ أصحاب الأراضي والتجار استثمار جزء من مدخراتهم في الميدان الصناعي من أجل تلبية الاحتياجات الداخلية من السلع والمنتجات، التي صعب استيرادها في مرحلة الحرب، ومن هنا بدأت صناعة بدائل المستوردات. بصورة إجمالية يمكن القول أن انتقال النشاط الاقتصادي في سورية من الزراعة إلى الصناعة جاء نتيجة الموقع الجغرافي، والظروف التي فرضتها الحروب العالمية في أوائل القرن التاسع عشر، ويمكن تقسيم مراحل نمو القطاع الخاص في سورية إلى ثلاث مراحل أساسية ، المرحلة الأولى هي ما قبل عام 1958 والمرحلة الثانية ممتدة من عام 1958 حتى عام 2005 ومرحلة ثالثة بدأت تتبلور منذ عام 2005 .

**المرحلة الأولى ما قبل عام 1958:** شهدت هذه المرحلة عدة تطورات سياسية بارزة بدأت بالحروب العالمية، مروراً بالانتداب الفرنسي وانتهاءاً بالاستقلال. بين عامي 1920 و1947 خضعت سورية للانتداب الفرنسي، وتميزت هذه المرحلة بالاضطرابات الداخلية، والسيطرة الفرنسية على السوق السورية محاولة إبقائها كسوق لتصريف منتجاتها، ومورداً لمواردها الأولية، مما حال دون تطور القطاع الخاص السوري، وبقائه عاجزاً عن منافسة الصناعات الأجنبية.أما المرحلة الممتدة بين عامي 1947 و 1958 فتعتبرمرحلة ازدهار القطاع الخاص في سورية حيث شهد نمواً صناعياً واسعاً بسبب الحرية الكاملة التي أعطيت له في هذه المرحلة.

---

[1] القلاع ،محمد غسان: **تطوير القطاع الخاص (من العائلة إلى المؤسسة)** ،جمعية العلوم الاقتصادية، الكتاب السنوي لعام 2002 .

**المرحلة الثانية ما بين عامي 1958 و 2005:**

وقد مرالقطاع الخاص السوري خلال هذه الفترة بعدد من التحولات، بدأت بموجة تأميم و اعتماد لنظام التخطيط الاشتراكي كمنهج اقتصادي بديل للنظام الليبرالي، الذي كان سائداً قبل عام 1958، وبموجب هذا التأميم تولى القطاع العام ما نسبته 64% من مجموع رأس المال المستثمر في الصناعة، وانكفأ القطاع الخاص ضمن صناعات صغيرة تم تحديدها في الخطط الخمسية الأولى والثانية والتي أعطت الدولة مسؤولية تنفيذ 95% من الاستثمارات الصناعية .[1]

ثم تلا ذلك في فترة السبعينات قيام الحركة التصحيحية، وانتهاجها لنهج اقتصادي جديد أدى إلى تخفيف حدة نظام التخطيط الاشتراكي المركزي، حيث تم تبني توجه انفتاحي على القطاع الخاص، وبرزت أهمية إشراك القطاع الخاص في العملية الاقتصادية، وتم إفساح المجال للعمل الصناعي الخاص، وبدأت المشاريع الصناعية الخاصة بالتوسع وارتفع عدد المنشآت الصناعة من 8495 منشأة عام 1970 إلى 22057 منشأة عام 1985، وفي منتصف الثمانينات أدت حملة الإصلاحات المعتمدة في مجال التجارة الخارجية والاستثمار والقطع الأجنبي، كرد على الأزمة التي واجهها الاقتصاد السوري في مطلع الثمانينات، إلى خلق بيئة أكثر ملائمة لنشاط قطاع الأعمال الخاص .[2] اعتباراً من منتصف الثمانينات تم تبني نهج التعددية الاقتصادية، والذي تتوج عام 1991 بإصدار قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991، والذي شكل تتويجاً لجملة الإصلاحات المعتمدة في النشاط الاقتصادي، وإعادةً لفتح المجال أمام القطاع الخاص ليمارس دوراً أكثر فعالية في الحياة الاقتصادية، ونتيجة لذلك ازدادت نسبة مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار و تكوين رأس المال الثابت . إلا أن هذه الإصلاحات الجزئية لم تؤد إلى عودة القطاع الخاص للعب دور الفاعل في الاقتصاد الوطني، حيث لم يستعد هذا القطاع الشكل المؤسساتي المتمثل بشركات الأموال وبقي أسير الإطار العائلي والفردي، مما حال دون نموه وتطوره لممارسة الدور المذكور .

## 3-2- الواقع الحالي للقطاع الخاص في سورية:

شهدت مسيرة القطاع الخاص في سورية، مراحل صعود وهبوط وتقلب جوهري في الأدوار، حيث لم يكن الاعتراف دائماً بدوره في الاقتصاد واضحاً، فمن دور الريادة وقيادة الاقتصاد الوطني حتى عام 1958، إلى الانكفاء ولعب الدور المكمل للقطاع العام حتى العام 2005، وما تزال العلاقة بين العام والخاص في البلدان النامية كسورية هي قصة انعدام للثقة المتبادلة، حيث أن التشكيك بقدرة القطاع الخاص، على القيام بدور محرك للنمو منتشر، والأزمة المالية الحالية دعمت هذا التشكيك، وينظر إلى أنموذج النمو الذي يقوده القطاع الخاص كأنه لم يف بوعوده، ويمكن تبين النظرة العامة إلى القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط، من خلال استبيان قام به البنك الدولي حيث جاءت النتائج على الشكل التالي:[3]

- 60 % من المجيبين على الاستبيان يرون أن القطاع الخاص في بلادهم يسعى إلى التربح غير المشروع وفاسد.
- 21 % فقط منهم رأو القطاع الخاص على أنه قطاع ديناميكي.
- 9 % فقط رأوا أنه شفاف وملتزم بالقانون .

---

[1] الحمش،منير:**التنمية الصناعية في سورية وآفاق تجديدها**،دار الجليل،دمشق،الطبعة الأولى 1992 ص 95.

[2] داغر،آلبر: **أية سياسة صناعية لسورية؟**، دار الأهالي، دمشق 2007 ص 63.

[3] البنك الدولي:تقرير التنمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، **من الامتيازات إلى المنافسة:فك قيود النمو الذي يقوده القطاع الخاص في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.** 2009 ،ص 8 .

وقد اتخذ الاقتصاد السوري بصورة عامة والقطاع الخاص بصورة خاصة، منحى تطور جديد منذ عام 2000، حيث شهد الاقتصاد السوري موجة ضخمة من التحديث والإصلاح والانفتاح على مختلف مجالات الاقتصاد والتجارة الدولية، بدأت بتقديم طلب الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، والتوقيع بالأحرف الأولى على الانضمام إلى الشراكة الأوروبية المتوسطية في عام 2004، وتطبيق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى مع بداية عام 2005، والتوقيع على العديد من اتفاقيات التجارة الحرة مع دول الجوار مثل تركيا، وتتوجت هذه التطورات بالإعلان صراحة عن تبني أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، كبديل للأنموذج الاشتراكي في التنمية الاقتصادية في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي، وبالتالي أتى الإقرار صراحة أيضاً بأن القطاع الخاص هو الذي سيكون محرك النمو الاقتصادي في المرحلة المقبلة.

من أجل تبين إمكانيات القطاع الخاص في سورية ليلعب دور القطاع الرئيسي ومحرك النمو في الاقتصاد الوطني، فإنه لا بد من إلقاء الضوء على حجم هذا القطاع، ومساهمته في الاقتصاد الوطني وذلك من خلال أربع مؤشرات هامة، وهي:

1- مساهمته في الإنتاج والناتج المحلي الاجمالي.
2- مساهمته في العمالة والتشغيل .
3- مساهمته في التجارة الخارجية .
4- مساهمته في الاستثمار وتكوين رأس المال الثابت.

### 3-2-1- مساهمة القطاع الخاص في الإنتاج والناتج المحلي الاجمالي:

**الإنتاج المحلي الإجمالي:**

يعطي هذا المؤشر صورة واضحة عن حجم القطاع الخاص، من خلال مساهمته بعملية الإنتاج في الاقتصاد الوطني، وقد ازدادت مساهمة القطاع الخاص في الإنتاج المحلي الإجمالي، بالأسعار الثابتة من نسبة 52.3% في عام 2000 إلى 59.7% في عام 2008، وتناسب ذلك عكساً مع تراجع مساهمة القطاع العام في الإنتاج المحلي الإجمالي من 47.7%، في عام 2000 إلى 40.3%، في عام 2008 كما يبين ذلك الجدول التالي[1]:

الجدول (22)مساهمة القطاع العام والخاص في الإنتاج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة 2000-2008

| السنوات | الانتاج بملايين الليرات السورية | | | نسبة مساهمة الانتاج % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | قطاع عام | قطاع خاص | مجموع | قطاع عام | قطاع خاص | مجموع |
| 2000 | 742303 | 814816 | 1557119 | 47.7 | 52.3 | 100 |
| 2001 | 722007 | 908607 | 1630614 | 44.3 | 55.7 | 100 |
| 2002 | 749017 | 960752 | 1709769 | 43.8 | 56.2 | 100 |
| 2003 | 720402 | 1025040 | 1745442 | 41.3 | 58.7 | 100 |
| 2004 | 779479 | 1069296 | 1848775 | 42.2 | 57.8 | 100 |
| 2005 | 789048 | 1195162 | 1984210 | 39.8 | 60.2 | 100 |
| 2006 | 831872 | 1262670 | 2094542 | 39.7 | 60.3 | 100 |
| 2007 | 858575 | 1374517 | 2233092 | 38.4 | 61.6 | 100 |
| *2008 | 939444 | 1392793 | 2332238 | 40.3 | 59.7 | 100 |

***بيانات متوقعة**

المصدر:المجموعة الإحصائية لعام 2008 وبيانات المكتب المركزي للإحصاء للعام 2009.

---

[1] المكتب المركزي للإحصاء:**المجموعة الإحصائية لعام 2008** ، دمشق 2009.

**الناتج المحلي الإجمالي:**
حقق الاقتصاد السوري في عام 2007، زيادة في نمو الناتج المحلي الاجمالي وصلت إلى 6.5% مقارنة بـ 5.1% عام 2000، وفي ضوء هذا المعدل تتفائل الحكومة في سورية بزيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات القادمة، وأصبحت تعول في الآونة الأخيرة على دور أكبر للقطاع الخاص، بتحقيق هذه الزيادة عبر مساهمة القطاعين العام والخاص، و تدل البيانات على زيادة نسبة مساهمة القطاع الخاص، في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة من 56% عام 2000 إلى 62.8% عام 2008 ، وبالمقابل تراجعت نسبة مساهمة القطاع العام في الناتج بتناسب عكسي وفق ما هو مبين في الجدول التالي:

الجدول رقم (23) مساهمة القطاع العام والخاص في الناتج المحلي الاجمالي للأسعار الثابتة للسنوات 2000 –2008

| السنوات | الناتج بملايين الليرات السورية | | | نسب مساهمة الناتج % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | قطاع عام | قطاع خاص | مجموع | قطاع عام | قطاع خاص | مجموع |
| 2000 | 397560 | 506384 | 903944 | 44 | 56 | 100 |
| 2001 | 387529 | 562716 | 950245 | 40.8 | 59.2 | 100 |
| 2002 | 401534 | 604897 | 1006431 | 39.9 | 60.1 | 100 |
| 2003 | 376123 | 641496 | 1017619 | 37 | 63 | 100 |
| 2004 | 424902 | 661089 | 1085991 | 39.1 | 60.9 | 100 |
| 2005 | 407861 | 743601 | 1151462 | 35.4 | 64.6 | 100 |
| 2006 | 417488 | 793851 | 1211339 | 34.5 | 65.5 | 100 |
| 2007 | 440873 | 847128 | 1288001 | 34.2 | 65.8 | 100 |
| 2008* | 513105 | 865217 | 1378321 | 37.2 | 62.8 | 100 |

***بيانات متوقعة**

المصدر:المجموعة الإحصائية لعام 2008 ،بيانات المكتب المركزي للإحصاء للعام 2009.

### 3-2-2- مساهمة القطاع الخاص في العمالة والتشغيل

يكتسب موضوع العمالة والتشغيل أهمية كبيرة بالنسبة للاقتصاد السوري، وتنبع حساسية هذا الموضوع بالدرجة الأولى، من الضغوط السكانية المتزايدة على سوق العمل في السنوات الأخيرة، حيث ازداد عدد السكان في سورية بنسبة 12.5% بين عامي 2000 و 2005 ، بينما لم يزدد عدد العاملين سوى بنسبة 2.9% خلال نفس المدة.[1] وهذ يعتبر مؤشر خطير يدل على عدم قدرة الاقتصاد الوطني على التشغيل وامتصاص القوى العاملة التي تتوافد على سوق العمل، وهذا الواقع أدى بدوره إلى حصر سوق العمل بين جانب عرض كبير، ناجم عن النمو السكاني وجانب طلب صغير ناجم عن أداء اقتصادي ضعيف، غير قادر على توليد فرص العمل . وبالرغم من المستوى التعليمي الجيد ، بصورة نسبية لقوى العمل السورية، فإن هناك عدم تناسب في سوق العمل يظهر في نوعية وحجم القوى العاملة، التي يستقطبها كل من قطاعي التشغيل الرئيسين في الاقتصاد الوطني ، فالقطاع الخاص يستقطب النسبة الكبيرة من القوى العاملة في سورية، وهي 64.86% من اجمالي القوى العاملة، بينما القطاع العام يستقطب ما نسبته 27.9%[2]، أي أن القطاع الخاص يستقطب حوالي ضعفي حجم العمالة المستقطبة من قبل القطاع العام ، ولكن المفارقة تكمن بأن القطاع الخاص لا يستقطب اليد العاملة المؤهلة تعليمياً، حيث

---

[1] زمان،كونستانتين:**مراجعة الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF تشرين الأول 2006 ،ص 59 .
[2] المكتب المركزي للإحصاء:**المجموعة الإحصائية لعام 2008** ، دمشق 2009 .

بلغت نسبة الحاصلين على شهادة معهد متوسط أو شهادة جامعية 7% من إجمال العاملين في القطاع الخاص، بينما بلغت نسبة نفس الشريحة 42.85% من عدد العاملين في القطاع العام[1]، ويمكن رد ذلك بالدرجة الأولى إلى هيكلية مؤسسات القطاع الخاص ذات الطابع العائلي، وإلى عدم توفر البنية المؤسساتية التي تحتاج إلى قوة عاملة مؤهلة أكاديمياً، يضاف إلى ذلك عدم استعداد القطاع الخاص لدفع أجور فعلية تتناسب مع حجم المهارة والتأهيل العلمي للعامل، ومن ناحية أخرى هناك درجة الأمان الوظيفي التي يقدمها القطاع العام لليد العاملة، والتي ما تزال غير متوفرة لدى القطاع الخاص . بالمحصلة فإن القطاع الخاص يعتبر الجهة الأكثر توظيفاً والأكثر قدرة على استقطاب اليد العاملة في المستقبل، وتعول عليه الحكومة والاقتصاد الوطني، آمال كبيرة لاستقطاب اليد العاملة ، من خلال توسع دوره المستقبلي في الاقتصاد الوطني ونموه، والجانب الآخر للمشكلة يتمثل في عدم قدرة القطاع العام، على توظيف الأعداد المتزايدة المتوافدة على السوق من اليد العاملة بسبب ضعف تطوره ونموه، وبسبب التوجهات الحكومية لتقليص دوره في الحياة الاقتصادية، ويمكن ملاحظة توزيع المشتغلين في الاقتصاد الوطني تبعاً لقطاع العمل وحالتهم التعليمية خلال العام 2007 من الجدول التالي :

الجدول رقم (24)توزع المشتغلين في سورية حسب القطاع والحالة التعليمية لعام 2007

| المؤهل التعليمي / قطاع العمل | ابتدائية وما دون | اعدادية | ثانوية | معاهد متوسطة | جامعية وأكثر | المجموع العام |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| حكومي | 342995 | 203719 | 241882 | 358322 | 233059 | 1379977 |
| خاص | 2278124 | 477588 | 228982 | 79831 | 143452 | 3207977 |
| تعاوني ومشترك | 292713 | 39304 | 17457 | 3789 | 4760 | 358023 |
| مجموع | 2913832 | 720611 | 488321 | 441942 | 381271 | 4945977 |

المصدر: المجموعة الاحصائية لعام 2008 المكتب المركزي للإحصاء، دمشق

**3-2-3- مساهمة القطاع الخاص في التجارة الخارجية**

تنامى دور التجارة الخارجية في الاقتصاد الوطني خلال السنوات الأخيرة بصورة كبيرة، حيث ارتفعت نسبة مساهماتها في الناتج المحلي الاجمالي من 44.6% عام 2000، إلى 62% في عام 2007 [2]، وقد تراجعت نسبة مساهمة القطاع العام في تجارة التصدير، وذلك على الرغم من استمرار احتكاره لتصدير عدد من السلع الأساسية، وقابل ذلك تعاظم في دوره في الاستيراد، ويمكن رد ذلك بالدرجة الأولى لاختلال العجز في الميزان النفطي السوري المحتكر من قبله، وتراجعت نسبة مساهمته في تجارة التصدير مع النفط، من 75.7% عام 2000 إلى 42.4% عام 2007، وبالمقابل ارتفعت نسبة مساهمة القطاع الخاص في التصدير مع النفط، من 24.3% إلى 57.6%، وارتفعت نسبة مساهمته من دون النفط، من 70% إلى 92.3% خلال الفترة نفسها، في حين انخفضت نسبة مساهمة القطاع العام بدون النفط من 30.1% إلى 7.7 %، ويسيطر حالياً القطاع الخاص على الصادرات السورية غير النفطية، وقد بلغ معدل الزيادة الوسطي السنوي لصادراته بين عامي 2000 و 2007 12.5% مقابل 9% فقط للقطاع العام.[3]
بصورة عامة فإن الإحصائيات تشير إلى أن الميزان التجاري السوري، رابح من دون النفط وخاسر معه، مما يدل على التحول الكبير الذي شهده ميزان التجارة السورية، بسبب انقلاب عنصر النفط من داعم للميزان التجاري ومورد للقطع الأجنبي، إلى عبء على الميزان التجاري

---

[1] المكتب المركزي للإحصاء:**المجموعة الإحصائية لعام 2008** ، دمشق 2009.
[2] المكتب المركزي للإحصاء:**المجموعة الإحصائية لعام 2008** ، دمشق 2009 .
[3] وزارة الاقتصاد والتجارة، مديرية التجارة الخارجية ، **دراسة عن التجارة الخارجية السورية**، دمشق 2008 ص 29.

السوري ومستنزف للقطع الأجنبي، و العبء الكبير الذي ستتحمله الدولة من دعم أسعاره في السوق المحلية، وقد كان النفط لغاية عام 2003 يشكل أكثر من 65% من الصادرات السورية، وفي عام 2004 تفوقت قيمة السلع غير النفطية على السلع النفطية، ونمت التجارة الخارجية النفطية بأكثر من مرتين ونصف خلال السنوات السبع المدروسة، ونمت التجارة الخارجية غير النفطية بثلاث مرات ونصف[1].بصورة إجمالية فقد نمى حجم الصادرات السورية من 216.190 مليار ليرة سورية عام 2000 إلى 579 مليار ليرة سورية عام 2007، وارتفع حجم الواردات من 187.5 مليار ليرة سورية عام 2000 إلى 684.5 مليار ليرة سورية عام 2007، في حين انخفضت نسبة الصادرات للواردات من 115% إلى 84%، ويوضح الجدول التالي نمو الصادرات والواردات حسب القطاع بين عامي 2000 و 2007 .

الجدول رقم(25) تطور الصادرات والواردات السورية بين عامي 2000-2007

| السنة | القطاع | قيمة الصادرات | نسبة مساهمة القطاع بالصادرات % | قيمة الواردات | نسبة مساهمة القطاع بالمستوردات% |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | عام | 178975 | 82.78 | 45654 | 24.35 |
| | خاص | 37215 | 17.22 | 141881 | 75.65 |
| | مجموع | 216190 | 100 | 187535 | 100 |
| 2001 | عام | 202010 | 83 | 47433 | 21.49 |
| | خاص | 41139 | 17 | 173311 | 78.51 |
| | مجموع | 243149 | 100 | 220744 | 100 |
| 2002 | عام | 230405 | 76.4 | 67093 | 28.45 |
| | خاص | 71148 | 23.6 | 168661 | 71.55 |
| | مجموع | 301553 | 100 | 235754 | 100 |
| 2003 | عام | 210035 | 79.25 | 155454 | 23.42 |
| | خاص | 55004 | 20.75 | 181314 | 76.58 |
| | مجموع | 265039 | 100 | 236768 | 100 |
| 2004 | عام | 184036 | 53.16 | 109022 | 28 |
| | خاص | 162130 | 46.84 | 279984 | 82 |
| | مجموع | 346166 | 100 | 289006 | 100 |
| 2005 | عام | 212930 | 50.2 | 169265 | 33.7 |
| | خاص | 211370 | 49.8 | 333104 | 66.3 |
| | مجموع | 424300 | 100 | 502369 | 100 |
| 2006 | عام | 226094 | 44.77 | 207519 | 39 |
| | خاص | 278918 | 55.23 | 323805 | 61 |
| | مجموع | 505012 | 100 | 531325 | 100 |
| 2007 | عام | 245587 | 42.41 | 286209 | 41.8 |
| | خاص | 333407 | 57.59 | 398347 | 58.2 |
| | مجموع | 579034 | 100 | 684557 | 100 |

المصدر: المجموعة الإحصائية لعام 2008، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق.

أما فيما يتعلق بوجهة الصادرات السورية فإن الاتحاد الأوروبي، هو أهم أسواق الصادرات السورية، ويحتل المرتبة الأولى في الأهمية النسبية لشركاء سورية التجاريين، حيث يبلغ متوسط نسبة الصادرات السورية إلى الاتحاد الأوروبي 52.4% من إجمالي الصادرات بين عامي

[1] **وزارة الاقتصاد والتجارة، مديرية التجارة الخارجية**،مرجع سبق ذكره ، ص 35 .

2000 و 2007 ، وقد مثل النفط والمواد الخام المسبة العظمى من هذه الصادرات، بنسبة تزيد عن 90%، أما في المرتبة الثانية فقد جاءت الدول العربية، وذلك نتيجة طبيعية لدخول منطقة التجارة العربية الكبرى حيز التطبيق منذ بداية عام 2005 ، وفي حال استبعاد الصادرات النفطية، تصبح الدول العربية هي السوق الرئيسية للمنتجات السورية، حيث يبلغ متوسط صادرات سورية إلى الأسواق العربية حوالي 55% منها 80% صادرات زراعية ، ويأتي الاتحاد الأوروبي في المرتبة الثانية بنسبة 17% والبلدان الأوروبية الأخرى بنسبة 6.5% والبلدان الآسيوية بنسبة 7%.

**3-2-4- مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار وتكوين رأس المال الثابت :**

بلغت نسبة التكوين الرأسمالي من الناتج المحلي الإجمالي بالاقتصاد الوطني، 22.9% عام 2007 بالأسعار الثابتة لعام 2000، وبما يعادل 294.9 مليار ليرة سورية، مقابل 22.6% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2006 وبما يعادل 273.4 مليار ليرة سورية، وقد ساهم فيها القطاع العام بنسبة 46.2%، من مجمل هذا التكوين والقطاع الخاص بنسبة 53.8%، مقابل نسبة 47.4% من مجمل التكوين للقطاع العام ونسبة 52.6% للقطاع الخاص،مما يدل على تقدم مساهمة القطاع الخاص على القطاع العام في عملية التنمية في الأعوام الأخيرة كما هو مبين في الجدول التالي:

الجدول رقم (26)مساهمة القطاع العام والخاص في التكوين الرأسمالي بين عامي 2003 – 2007

| السنوات | التكوين الرأسمالي بأسعار السوق الثابتة لعام 2000 بملايين الليرات السورية | | | نسبة المساهمة % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | قطاع عام | قطاع خاص | مجموع | قطاع عام | قطاع خاص | مجموع |
| 2003 | 147087 | 87731 | 234818 | 62.6 | 37.4 | 100 |
| 2004 | 135770 | 145649 | 281419 | 48.2 | 51.8 | 100 |
| 2005 | 146688 | 162925 | 309613 | 47.4 | 52.6 | 100 |
| 2006 | 129720 | 143701 | 273421 | 47.4 | 52.6 | 100 |
| 2007 | 136400 | 158532 | 294932 | 46.2 | 53.8 | 100 |

المصدر: المجموعة الاحصائية لعام 2008 المكتب المركزي للإحصاء، دمشق.

لقد أبرزت الفقرتين السابقتين في هذا المبحث، مراحل نشأة وتطور القطاع الخاص في سورية، وحجم الدور الذي يقوم به هذا القطاع في الاقتصاد السوري، وإن كان القطاع الخاص قد أظهر توجهاً للنمو في السنوات السابقة، استجابة لإعلان الحكومة السورية عن التوجه إلى إعطاءه دوراً أكثر ريادية وفعالية في الاقتصاد الوطني، إلا أن النمو الحاصل مازال يعتبر دون المطلوب من أجل المرحلة المستقبلية للتوجهات السورية التنموية والانفتاحية، باتجاه الاقصاد الدولي من البوابة الأوروبية، كما أن فعالية وديناميكية القطاع الخاص في الاقتصاد السوري ماتزال ضعيفة وغير كافية لمواجهة ظروف الاقتصاد المفتوح، ممايجعله غير قادر على تلبية متطلبات التعاون الاقتصادي مع الاتحاد الأوربي، وهذا مايستدعي العمل على تنمية القطاع الخاص السوري، من خلال العمل على معالجة التحديات التي تحول دون ذلك، وتوفير بيئة العمل الملائمة لنشاطه وتطور دوره في الاقتصاد السوري، وهذا ماسيتم طرحه في الفقرة التالية.

### 3-3- تحديات تنمية القطاع الخاص:

إن زيادة حجم ودور وفعالية القطاع الخاص في الاقتصاد السوري، تتطلب ماهو أكثر من إعلان توجه حكومي، بل يتعدى ذلك إلى الحاجة لعمل حكومي جاد من أجل توفير البيئة والمناخين الملائمين لنشاط هذا القطاع ، ويبدأ هذا الأمر من العمل المشترك بين الحكومة والقطاع الخاص، على حل المشكلات والصعوبات البنيوية التي تعيق تطور ونمو القطاع الخاص في الاقتصاد السوري ،مروراً بتوفير النشاط التمويلي اللازم لنموه في الاقتصاد الوطني،و وصولاً إلى توفير البيئة المناسبة لممارسة أنشطة الأعمال، بناءً على ماسبق يمكن طرح ثلاثة تحديات رئيسية تواجه تنمية وتطوير القطاع الخاص السوري، وتتمثل بـ:

- سيطرة الطابع العائلي على مؤسسات القطاع الخاص وغياب مفهوم الشركات.
- ضعف النشاط التمويلي للقطاع الخاص في سورية.
- ضعف بيئة القيام بالأعمال.

#### 3-3-1- الطابع العائلي لمؤسسات القطاع الخاص :

تتصف مؤسسات القطاع الخاص في سورية بصورة عامة، وبحكم ظروف نشأتها وتطورها بالطابع العائلي، ولايوجد في سورية معيار دقيق يمكن على أساسه تصنيف مؤسسات وشركات القطاع الخاص، وفقاً لرأس مالها أوحجم أعمالها، ولا تعبر الإحصائيات المتوفرة لدى المكتب المركزي للإحصاء بدقة عن حجم القطاع الخاص في سورية. ولكن يمكن تقدير طبيعة مؤسسات القطاع الخاص اعتماداً على نوع الملكية، ووفق القانون المسجلة على أساسه كمايلي:

- جميع الصناعات الحرفية المرخص لها وفق القانون 47 لعام 1952 الخاص، هي صناعات صغيرة وحرف يدوية تشغل 5 عمال وما دون .
- في المقابل فإن معظم الصناعات التحويلية المرخصة وفق القانون 21 لعام 1958، يمكن اعتبارها مشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم .
- أما الصناعات المحدثة وفق قانون الاستثمار رقم 10، والذي استبدل بمرسوم تشجيع الاستثمار رقم 8 لعام 2007، فيمكن اعتبارها كمشروعات متوسطة وكبيرة الحجم.

ووفقاً لهذا التصنيف يمكن إلقاء الضوء على الطبيعة التي تتخذها مؤسسات القطاع الخاص في سورية، وذلك اعتماداً على إحصائيات مديرية القطاع الخاص في وزارة الصناعة كمايلي:

I. **المنشآت الحرفية المنفذة خلال الفترة 2000 – 2008 :**

يوضح الجدول التالي تصنيف المنشأت الحرفية المرخصة وفق القانون رقم 47 لعام 1952، من حيث العدد والرساميل وعدد العمال لديها ،وتصنيفها وفق نوع النشاط الصناعي وذلك بين عامي 2000-2008 :

الجدول رقم (27) المنشآت الحرفية المنفذة خلال الفترة 2000 – 2008

| النشاط الصناعي | عدد المنشآت | رأس المال (مليون ل.س) | عدد العمال |
|---|---|---|---|
| الهندسية | 6001 | 2886.1 | 12.126 |
| الكيميائية | 991 | 1133.5 | 2574 |
| الغذائية | 2158 | 2268.9 | 4811 |
| النسيجية | 1232 | 603.1 | 3520 |
| المجموع | 10382 | 6891.6 | 23031 |

المصدر : إحصائيات مديرية القطاع الخاص، وزارة الصناعة لعام 2009.

## II. المنشآت الصناعية المنفذة وفق القانون رقم 21 لعام 1958 للسنوات 2000- 2008 :

يوضح الجدول التالي تصنيف المنشآت الصناعية المرخصة والمنفذة، وفق القانون 21 لعام 1958 ، من حيث العدد والرساميل ونوع النشاط الصناعي وذلك بين عامي 2000-2008 :

الجدول رقم (28) المنشآت الصناعية المنفذة وفق القانون رقم 21 لعام 1958 للسنوات 2000- 2008

| النشاط | البيان | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الصناعات الهندسية | عدد المنشآت | 102 | 100 | 119 | 123 | 127 | 140 | 117 | 172 | 139 |
| | رأس المال (مليون ل.س) | 749 | 726 | 929 | 502 | 599 | 951 | 3192 | 3735 | 12168 |
| | عدد العمال | 603 | 614 | 935 | 760 | 727 | 792 | 1455 | 1838 | 1285 |
| الصناعات الكيماوية | عدد المنشآت | 149 | 159 | 162 | 175 | 207 | 247 | 246 | 166 | 174 |
| | رأس المال (مليون ل.س) | 1785 | 2082 | 1324 | 1463 | 2761 | 2496 | 5235 | 6053.9 | 3318.5 |
| | عدد العمال | 621 | 1363 | 1201 | 1119 | 1835 | 1604 | 2504 | 1974 | 1632 |
| الصناعات الغذائية | عدد المنشآت | 122 | 145 | 206 | 210 | 328 | 380 | 333 | 278 | 317 |
| | رأس المال (مليون ل.س) | 1147 | 1421 | 1260 | 1611 | 2580 | 2838 | 2415 | 2923.4 | 3871.7 |
| | عدد العمال | 578 | 1169 | 845 | 1342 | 1906 | 1724 | 1983 | 1929 | 1786 |
| الصناعات النسيجية | عدد المنشآت | 217 | 196 | 227 | 187 | 244 | 227 | 240 | 134 | 156 |
| | رأس المال (مليون ل.س) | 633 | 625 | 540 | 862 | 1220 | 1259 | 4331 | 917.8 | 1188.8 |
| | عدد العمال | 1001 | 1268 | 1263 | 952 | 1752 | 1773 | 1857 | 1396 | 1225 |
| المجموع العام | عدد المنشآت | 590 | 600 | 714 | 695 | 906 | 994 | 936 | 750 | 786 |
| | رأس المال (مليون ل.س) | 4313 | 4854 | 4053 | 4439 | 7160 | 7544 | 16173 | 13630.8 | 20574 |
| | عدد العمال | 2803 | 4414 | 4244 | 4173 | 6220 | 5893 | 779 | 7137 | 5988 |

المصدر : بيانات مديرية القطاع الخاص، وزارة الصناعة لعام 2009.

## III. المشاريع الصناعية المنفذة أو التي قيد التنفيذ بما فيها المدن الصناعية، وفقاً لقانون الاستثمار رقم 10 ومرسوم تشجيع الاستثمار رقم 8 لعام 2007 للفترة 1991- 2008:

الجدول رقم (29) المشاريع الصناعية المنفذة وفقاً لقانون الاستثمار رقم 10 ومرسوم تشجيع الاستثمار رقم 8 لعام 2007 للفترة 1991-2008

| السنوات | عدد المشاريع المشمولة | عدد المشاريع المنفذة أو قيد التنفيذ | | | العدد الإجمالي | نسبة التنفيذ% |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ترخيص صناعي | سجل جزئي | سجل نهائي | | |
| 2000-1991 | 388 | 9 | 39 | 211 | 259 | 66.7 |
| 2001 | 111 | 7 | 20 | 27 | 54 | 48.6 |
| 2002 | 84 | 9 | 16 | 52 | 77 | 91.6 |
| 2003 | 81 | 14 | 23 | 41 | 78 | 96.2 |
| 2004 | 112 | 36 | 26 | 38 | 100 | 98 |
| 2005 | 111 | 36 | 21 | 27 | 84 | 75.6 |
| 2006 | 342 | 54 | 34 | 17 | 105 | 30.7 |
| 2007 | 110 | 52 | 24 | 9 | 87 | 79 |
| 2008 | 128 | 12 | 14 | 7 | 34 | 26.5 |
| المجموع | 1467 | 229 | 217 | 429 | 878 | 59.8 |

المصدر : قاعدة بيانات هيئة الاستثمار السورية، تقرير الاستثمار الثالث في سورية لعام 2008 .

من البيانات السابقة يمكن اعتبار المنشآت المصنفة ضمن الفئتين الأولتين ذات طابع قانوني محدد و موصف في القانونين 21 و 47 ، ذات طابع فردي أو عائلي، في حين أن المنشآت من الفئة الثالثة المرخصة وفق قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 ومرسوم تشجيع الاستثمار رقم 8 لعام 2007 تتمايز من حيث طبيعتها القانونية، وهذا مايمكن تبينه من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (30) المشاريع المشملة بأحكام قانون تشجيع الاستثمار حسب الشكل القانوني وتوزيعها النسبي بين 1991– 2008:

| الشكل القانوني | عدد المشاريع | التوزيع النسبي % | التكاليف الاستثمارية (مليار ل.س) | التوزيع النسبي% |
|---|---|---|---|---|
| مؤسسات فردية | 1721 | 50 | 318.7 | 19.8 |
| شركات مساهمة مغفلة | 145 | 4.3 | 536.9 | 33 |
| شركات محدودة المسؤولية (مشتركة) | 13 | 0.37 | 8.9 | 0.54 |
| شركات مساهمة مشتركة | 6 | 0.17 | 32.9 | 2 |
| شركات محدودة المسؤولية | 236 | 6.89 | 502.1 | 31.3 |
| شركات توصية بسيطة | 443 | 12.8 | 83.9 | 5.2 |
| شركات تضامنية | 873 | 25.7 | 124.5 | 7.7 |
| المجموع العام | 3437 | 100 | 1607.9 | 100 |

المصدر : قاعدة بيانات هيئة الاستثمار السورية، تقرير الاستثمار الثالث لعام 2008 .

من الجدول السابق يمكن ملاحظة سيطرة المؤسسات الفردية من حيث الشكل القانوني للمشروعات المشملة، حيث بلغت نسبتها 50% من مجموع عدد المشاريع، ثم تلتها الشركات التضامنية في المرتبة الثانية بنسبة قدرها 25.7% من مجموع المشاريع،أي أن هذين النوعين الذين يعتبران أنموذجاً فردياً وعائلياً للشركات شكلا مانسبته 75.7 % من مجمل الشركات المشملة بقوانين الاستثمار، وتأتي فيما بعد الأشكال القانونية الأخرى، حيث شكلت شركات التوصية البسيطة ما نسبته 12.8%، ثم الشركات محدودة المسؤولية بـ 6.8%، ثم المساهمة المغفلة بـ 4.3%، وهذا يعطي مؤشر واضح على سيطرة طابع الشركات الفردية أو العائلية على شركات القطاع الخاص في سورية. كما دخل في السنوات الأخيرة مفهوم الشركات القابضة إلى السوق السورية، وأصبح يوجد في السوق السورية عشر شركات قابضة موضحة في الجدول :

الجدول رقم (31) الشركات القابضة المشملة بأحكام قانون تشجيع الاستثمار وحجم رأس مالها

| اسم الشركة القابضة | رأس المال (مليون ل.س) | رأس المال (مليون $) |
|---|---|---|
| الشركة السورية القطرية للاستثمار | 250.000 | 5000 |
| شركة الزعيم القابضة | 1000 | 20 |
| شركة الأفق للاستثمارات القابضة | 1250 | 25 |
| شركة إنشاء القابضة | 1000 | 20 |
| شركة شام القابضة | 18025 | 360.5 |
| شركة سورية القابضة | 4000 | 80 |
| الشركة الكويتية القابضة | 10000 | 200 |
| شركة صندوق الشرق الاستثماري القابضة | 4000 | 80 |
| شركة كاسل انفست القابضة | 1000 | 20 |
| شركة مواد الاعمار القابضة | 2170 | 43.4 |
| المجموع | 292445 | 5848.9 |

المصدر : قاعدة بيانات هيئة الاستثمار السورية، تقرير الاستثمار الثالث لعام 2008 .

بالمحصلة يمكن القول أن سيطرة الطبيعة الفردية أو العائلية على مؤسسات القطاع الخاص في سورية، تولد العديد من المصاعب في وجه تنميتها وبالتالي تنمية القطاع الخاص، ومن هذه الصعوبات يمكننا ذكر ما يلي:

1- عدم استمرارية هذه المنشآت لفترة طويلة من الزمن بسبب طبيعتها العائلية، حيث غالباً ما تنتهي هذه المؤسسات أو تستبدل بأخرى عند وفاة المؤسس، وفي أحسن الحالات يمكن أن تستمر لجيل واحد، إذا أحسن الجيل التالي استثمار وإدارة المنشأة دون اللجوء إلى تصفيتها.
2- إن حجم المنشأة وطبيعة ملكيتها لا يسمحان باستخدام التكنولوجيا الحديثة، إما بسبب عدم قدرة المنشأة على تحمل تكاليف هذه التكنولوجيا بسبب صغر حجمها وضيق إمكانياتها المادية، أو بسبب العقلية التقليدية في إدارة المنشأة، التي قلما تؤمن بأهمية التكنولوجيا ودورها في العمل.
3- إ ن الطبيعة العائلية للمنشأة تنعكس على رأس المال وأساليب تمويل المنشأة، حيث غالباً ما يتم الاكتفاء بالتمويل الذاتي، بسبب عدم الرغبة بالجوء لمصادر تمويل أخرى تدقق في بيانات المنشأة، وفي حال التفكير بذلك فغالباً لا تتم عملية التمويل بسبب ضعف ملائة المنشأة المالية، أو التكلفة العالية والوقت الطويل الذي تستغرقه مثل هذه العمليات، أو لغياب المؤسسات المالية المتخصصة بمثل هذا النوع من التمويل.
4- لا تلجأ مثل هذه المنشآت إلى استخدام أيدي عاملة خبيرة أو مؤهلة أكاديمياً بسبب صغر حجم العملية الإنتاجية، وعدم قدرتها على تحمل التكاليف الأضافية للعمالة المؤهلة فنياً وأكاديمياً، وبالتالي تدار العمليات الإنتاجية فيها بمستويات منخفضة من التقنية والكفاءة ، وبطبيعة الحال لا تقوم مثل هذه المنشآت بعمليات تدريب وتطوير مهارات ذاتية .

إن الأسباب آنفة الذكر أدت إلى عدم قيام مثل هذه المنشآت، بالرغم من أهمية دورها بدور بارز في تطوير القطاع الخاص في سورية، لأسباب منها الذاتية المتعلقة بالمنشأة نفسها، وأخرى خارجية ناجمة عن عدم توفر بيئة الأعمال والمؤسسات الداعمة لنشاط مثل هذه المؤسسات، وهذا بالتالي يشكل تحدياً كبيراً يواجه تنمية وتطوير القطاع الخاص في سورية .

**3-3-2- ضعف النشاط التمويلي للقطاع الخاص في سورية:**

استناداً إلى طبيعة منشآت القطاع الخاص في سورية وطبيعة الجهاز المصرفي العامل في السوق السورية، بشقيه العام والخاص الحديث منذ عام 2003 في السوق السورية، يمكن استبيان حجم ونوعية النشاط التمويلي للقطاع الخاص في سورية، وذلك بالاعتماد على مسح بالعينة قام به صندوق بنك الاستثمارالأوروبي، من خلال برنامجه FEMIP لدعم برنامج ( الاستثمار والشراكة الأورومتوسطية في سورية). [1]

**حجم العينة:**

بلغت العينة المدروسة 650 منشأة وشركة موزعة على مختلف محافظات القطر، وانتهت عملية المسح عام 2006 ، وقد جاء توزيع العينة حسب حجم الشركات المدروسة كمايلي:

| حجم الشركة | عدد العاملين | النسبة % |
|---|---|---|
| صغيرة جداً | 10 – 3 | 30 |
| صغيرة | 50 – 10 | 35 |
| متوسطة | 100 – 50 | 25 |
| كبيرة | 100< | 10 |

[1]مصرف الاستثمار الأوربي EIB مرفق الشراكة والاستثمار،صندوق المساعدة الفنيةFEMIB "**خيارات جديدة لتمويل الاستثمار الخاص في سورية ، دراسة جدوى المرحلة الأولى (TA2005\S44-041720(SY\2005101**" التقرير النهائي ، آذار 2006.

توزيع العينة حسب حجم الشركة وموقعها:

| حجم الشركة | النسبة % | دمشق | حلب | حمص | اللاذقية | دير الزور | طرطوس | السويداء |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| صغيرة جداً | 30 | 60 | 25 | 30 | 18 | 18 | 12 | 12 |
| صغيرة | 35 | 70 | 53 | 35 | 21 | 21 | 14 | 14 |
| متوسطة | 25 | 50 | 38 | 25 | 15 | 15 | 10 | 10 |
| كبيرة | 10 | 20 | 15 | 10 | 6 | 6 | 4 | 4 |
| المجموع | 100 | 200 | 150 | 100 | 60 | 60 | 40 | 40 |

توزيع العينة إلى شركات صناعية وخدمية:

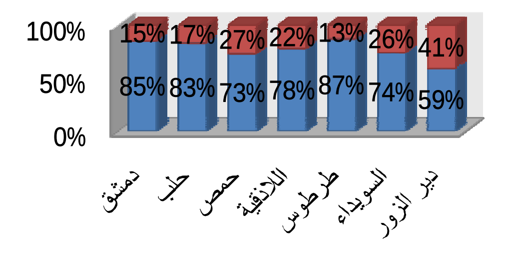
| حجم الشركة | النوع | دمشق | حلب | حمص | اللاذقية | دير الزور | طرطوس | السويداء |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| صغيرة جداً | صناعية | **42** | **32** | **21** | **13** | **13** | **8** | **8** |
| صغيرة | | **49** | **37** | **25** | **15** | **15** | **10** | **10** |
| متوسطة | | **35** | **26** | **18** | **11** | **11** | **7** | **7** |
| كبيرة | | **14** | **11** | **7** | **4** | **4** | **3** | **3** |
| صغيرة جداً | خدمية | **18** | **14** | **9** | **5** | **5** | **4** | **4** |
| صغيرة | | **21** | **16** | **11** | **6** | **6** | **4** | **4** |
| متوسطة | | **15** | **11** | **8** | **5** | **5** | **3** | **3** |
| كبيرة | | **6** | **5** | **3** | **2** | **2** | **1** | **1** |

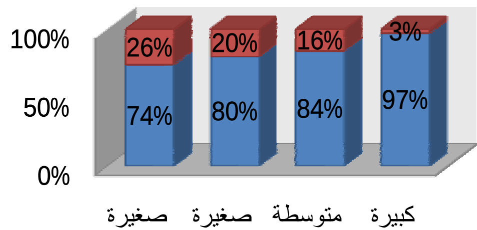
ومن دراسة هذه العينة أمكن الخروج بجملة من النتائج والمعلومات عن النشاط التمويلي لشركات ومؤسسات القطاع الخاص في سورية، وعن علاقتها مع المصارف العامة والخاصة ويمكن تصنيف النتائج كمايلي :

**أولاً: علاقة هذه الشركات مع المصارف :**

- أقامت 80% من الشركات المدروسة نوع من العلاقات الوظيفية مع المصارف.
- هناك علاقة قوية بين حجم الشركة وعلاقاتها المصرفية، حيث بلغت نسبة العلاقات مع المصارف 97% بين الشركات الكبيرة، و 74% بين الشركات الصغيرة.

الشكل رقم(3) نسبة الشركات المتعاملة مع المصارف تبعاً لحجمها وللمحافظة من إجمالي الشركات الممسوحة:




**ثانياً: المعرفة بالمنتجات المصرفية:**

قسمت المعرفة بالمنتجات المصرفية إلى قسمين :

1- قسم من المنتجات تمت معرفته من قبل الشركات بدون مساعدة الباحث .
2- قسم من المنتجات تمت معرفته بمساعدة الباحث ، حيث لم تتم الإجابة على الاستمارة إلا بعد الاستماع إلى شرح موجز من قبل الباحث.

وأتت النتائج كما يلي:

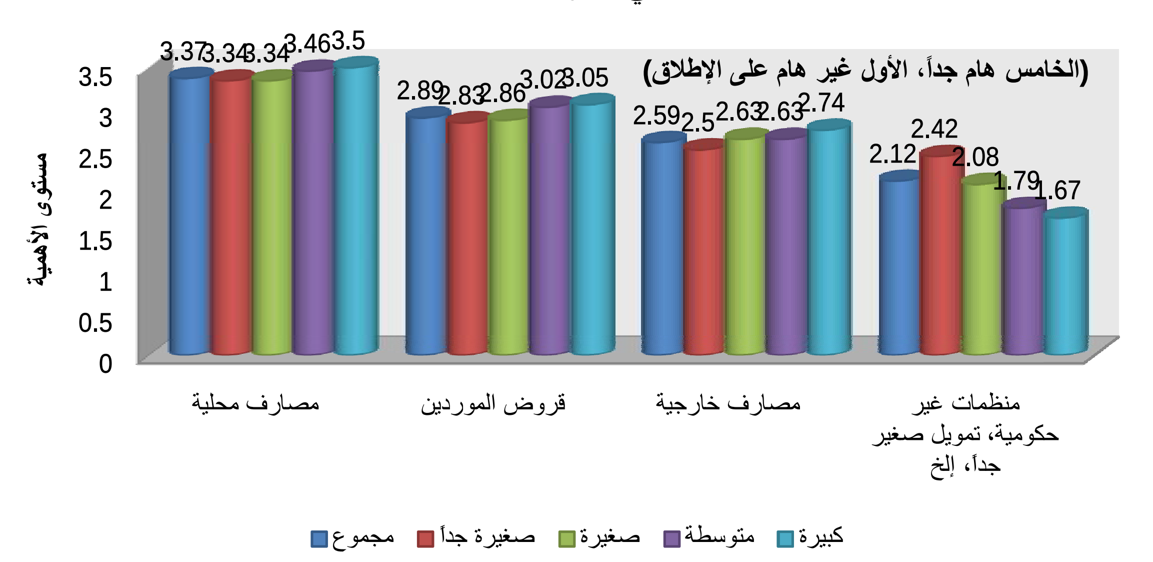
- بالنسبة للمنتجات التقليدية كالودائع والقروض والحسابات الجارية والتحويلات، قد كانت المعرفة بها عالية جداً بدون مساعدة .
- بالنسبة لبعض المنتجات التقليدية كالموردون الدوليون، والضمانات وبطاقات الائتمان، كانت المعرفة عالية بدون مساعدة .
- بعض المنتجات المصرفية كالتأجير التمويلي والتأمين على قروض التصدير وشراء الديون، وتسهيلات السحب على المكشوف وخطابات الضمان، أتت المعرفة بها متوسطة المستوى .
- بصورة عامة كانت المعرفة بالمنتجات المصرفية جميعها عالية جداً، مع المساعدة بالشرح من قبل الباحث في التعرف على ماهية المنتج.

**ثالثاً: تمويل الشركات:**

أ- **التمويل قصير الأجل :** تم الاعتماد على مقياس من خمس درجات لأهمية مصادر التمويل بالنسبة للشركات، حيث تشكل الدرجة الخامسة المصدر الأكثر أهمية، وأتت نتائج أهمية مصادر التمويل بالنسبة للشركات من المجموعات الأربعة كما يلي:

- أتت المصارف بالدرجة الثالثة لدى مجموعات الشركات الأربعة.
- أتت قروض الموردين الموجهة للشركات المتوسطة والكبيرة بالدرجة الثالثة.
- أتى التمويل الذاتي بالمرتبة الأولى من حيث الأهمية، بالنسبة لجميع الشركات بالدرجة الرابعة.
- احتل التمويل العائلي المرتبة الثالثة لدى الشركات الصغيرة جداً.
- صنفت جميع المصادر التمويلية الأخرى على أنها أقل أهمية .

الشكل رقم (4)توزع مصادر التمويل قصيرة الأجل حسب أهميها بالنسبة لشركات القطاع الخاص في سورية



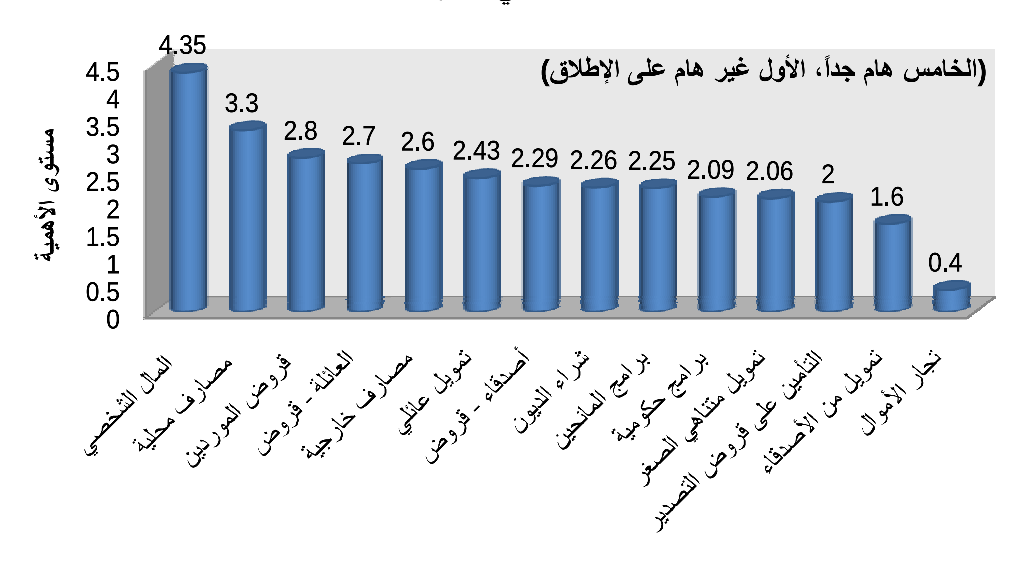

ب- **التمويل طويل الأجل :** بالنسبة لمصادر التمويل على المدى الطويل أتت النتائج كما يلي :

- سجلت المصارف المحلية أكثر من ثلاث درجات بالنسبة لجميع حجوم الشركات.

- أحرز شراء السندات ثلاث درجات بالنسبة للشركات الكبيرة، وهذا دليل على الافتقار للأسواق المالية، وعدم المعرفة بالمنتجات المصرفية.
- حقق رأس المال المغامر درجة نصف فقط، وهي أسوء نتيجة لمنتج مصرفي.
- حصل التمويل العائلي كمنتج للسوق المالية غير الرسمية على أهمية جيدة بثلاث درجات وخاصة بالنسبة للشركات الصغيرة جداً.

كما يوضح ذلك الشكل التالي:

الشكل رقم (5)توزع مصادر التمويل طويل الأجل حسب أهميتها بالنسبة لشركات القطاع الخاص في سورية




من هذه النتائج يمكن الخروج بالنتيجة القائلة (( العرض يخلق الطلب))، وبالتالي فإن الوعي بالمنتجات المالية شديد الارتباط بتوفرها، وبسبب ذلك احتلت المصارف المرتبة الأولى بسبب كونها الجهة الوحيدة التي تقدم التمويل للقطاع الخاص في السوق السورية .

**رابعاً: قروض المؤسسات المالية الرسمية:**

أ- **القروض المصرفية:** فيما يتعلق بالقروض المصرفية فقد بين مسح العينة أن 50 % من الشركات الممسوحة لم تسعى أبداً للحصول على قروض مصرفية، كما أن هناك تباين كبير بين المحافظات كما يلي:

- حلب : 16% من الشركات طلبت قروضاً .
- السويداء : 38% من الشركات طلبت قروضاً.
- اللاذقية وطرطوس : 50% و 56% على التوالي من الشركات طلبت قروضاً.

ويمكن تعليل نتائج هذا التفاوت على الشكل التالي:

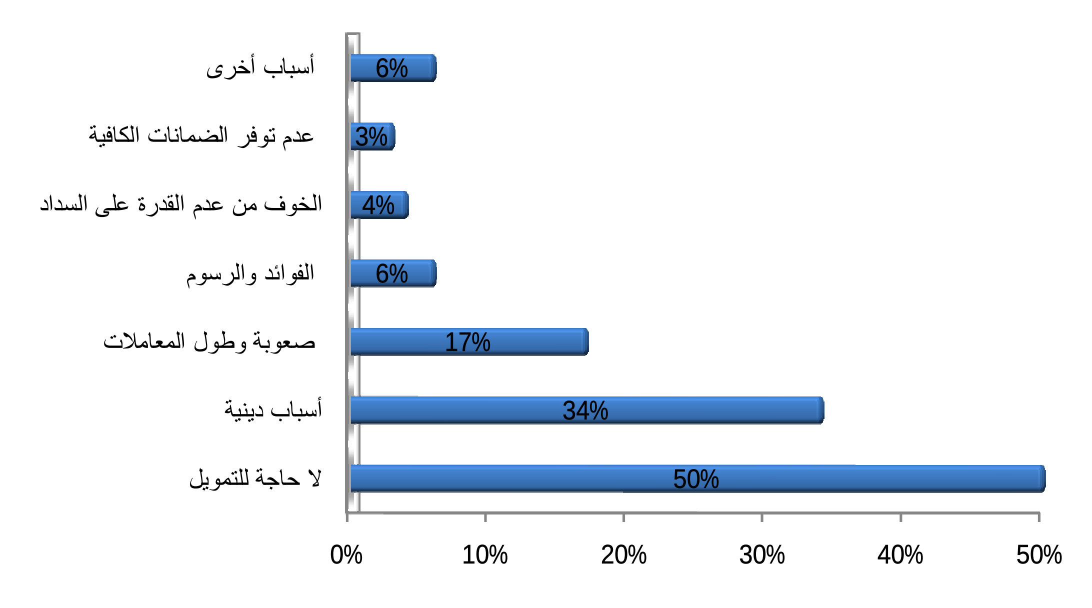
- محافظة حلب متأثرة لحد بعيد بالحظر الإسلامي على الفائدة.
- السويداء محافظة تتمتع بأغلبية درزية قليلة التأثر بالحظر الإسلامي على الفائدة.
- محافظتا اللاذقية وطرطوس فيهما موانئ بحرية، ويمكن أن يلعب الاتصال بالأسواق الدولية دوراً في تقبل التمويل المصرفي.

ووفقاً للمسح فإن أكثر سببين لعدم طلب القروض المصرفية هما:

1- عدم الحاجة إلى التمويل 59%.
2- أسباب دينية 34%.

فيما يتعلق بعدم الحاجة للتمويل، فإن مزيد من البحث بين أن 17% ممن لم يسبق لهم طلب قروض تمويل، عزوعدم طلبهم للقروض بسبب طول إجراءات القرض وصعوبتها. أما بالنسبة للأسباب الدينية فإن ذلك يعطي مؤشراً هاماً على وجود طلب للمصارف والمنتجات المصرفية الإسلامية.

الشكل رقم (6) التوزع النسبي لأسباب عدم طلب القروض المصرفية من قبل مؤسسات القطاع الخاص في سورية




إحدى الاستنتاجات الهامة لهذا المسح أيضاً هي :

- 71% من الشركات نمت بقدر سرعة نمو حركة الأموال لديها .
- 19% من الشركات لا تريد أن يدقق أحد في أعمالها .
- 10% لم تفكر في الطرح أصلاً.

إن الصورة الإجمالية لهذه النتائج هي أن شركات القطاع الخاص السورية تكره المخاطرة بشدة، بالإضافة إلى أن معدل الاستثمار منخفض بفعل الافتقار لأدوات التمويل، وبالمحصلة فإنه من حق رجل الأعمال اتخاذ القرار بالنمو أو عدم النمو أو بالاستثمار أو عدم الاستثمار، ولكن عندما يكون قرار أغلبية رجال الأعمال في الاقتصاد السوري بعدم الاستثمار، وبالتالي عدم النمو، فإن ذلك يمثل كارثة من منظور النمو الاقتصادي الكلي الضروري لخلق فرص العمل، وخاصة في اقتصاد يشهد ضغوط سكانية متزايدة، وبالتالي ضغوط متزايدة على سوق العمل كالاقتصاد السوري، ويتجه للاعتماد المتزايد على القطاع الخاص كمحرك للنمو ومولد لفرص العمل.

ولا يمكن إرجاع هكذا قرار لرجال الأعمال السوريين لظروف طبيعية، فالبيئة الاقتصادية الطبيعية تفرض أطراً تنافسية، وبالتالي فمن لا يريد الاستثمار والنمو ، فإنه سيخرج من السوق مفسحاً المجال لرجال أعمال أكثر قدرة على العمل والاستثمار وبالتالي النمو، ويمكن تفسير الحالة القائمة في الاقتصاد السوري بسبب الامتيازات الممنوحة لبعض رجال الأعمال، مما جعلهم يتمتعون بموقع احتكاري، وبالتالي يستكينون لوضعهم ويرضون بأرباحهم .

**ب- طلبات القروض :**

- § جاءت معظم طلبات القروض المقدمة من قبل الشركات الكبيرة بنسبة 78%.
- § تقدمت الشركات الصغيرة بالقسم الأصغر من طلبات القروض بنسبة 19%.

أما من حيث التوزع الاقليمي فقد أتت النتائج كما يلي:

- § النسبة الكبرى لدمشق بـ 60%.
- § النسبة الأصغر لطرطوس بـ 32%.

وقد بلغت نسبة الموافقة على القروض 87%، وهذا مؤشر على أن الشركة التي تبذل الجهد المطلوب تنجح وتنال القرض ، أما السبب الرئيسي لقبول منح القرض فهو توفر الضمانات بنسبة 35% من الحالات، أي أن المشروع بحد ذاته أقل أهمية من الأصول التي يمكن للمقترض تقديمها كضمان، وإن كان هذا الأمر مفيد لمصلحة المصرف الذي يحقق مستوى ربحيته مع أقل نسبة مخاطرة، فإنه سلبي بالنسبة للعمل الاقتصادي ونمو المشاريع، فهو يعوق التجدد والنمو.

إحدى النتائج الهامة أيضاً أن 33% من الشركات التي تقدمت بطلبات قروض في الماضي، لم تتقدم من أجل قروض جديدة في العامين الماضيين، وتزداد هذه النسبة لدى الشركات الصغيرة والصغيرة جداً، وهذا يمثل معدل تسرب مرتفع جداً بالنسبة للشركات التي هي على معرفة بالنظام المصرفي، كما يعتبر كمؤشر سلبي على أداء القطاع المصرفي .

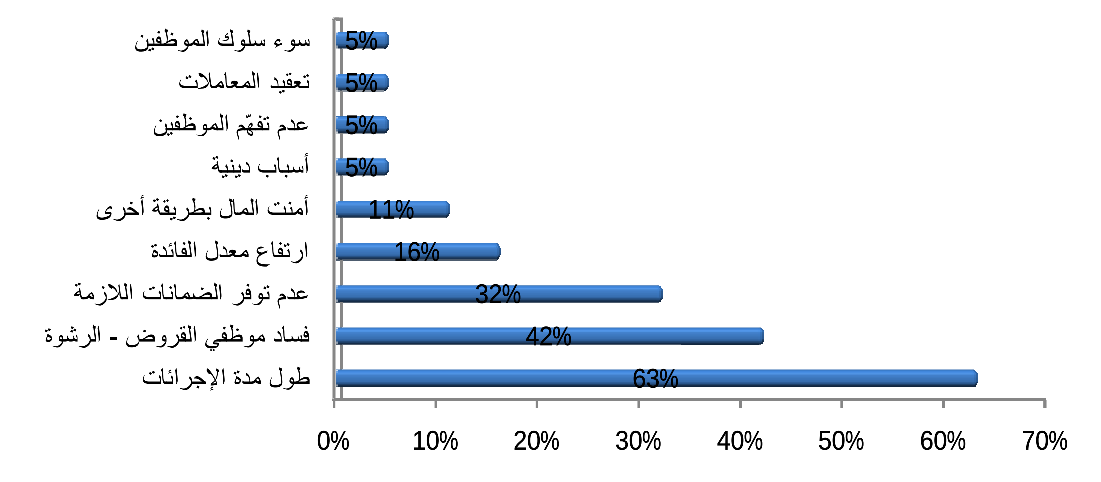
أما الأسباب التي قدمتها الشركات لعدم التقدم بطلبات قروض جديدة فهي :

- 63% : طول زمن المعاملة.
- 42% : فساد موظفي القروض.
- 32% : الضمانات المطلوبة.

وتتناقض هذه الأسباب مع مبادئ العمل المصرفي السليم والمتمثلة بـ :

- سرعة معالجة طلبات القروض .
- وجود الموظفين المحترفين في المؤسسات المالية.
- الخبرة المالية لموظفي هذه المؤسسات .
- تفهم مسؤول القروض لحاجات المقترض.

الشكل رقم (7) التوزع النسبي لأسباب عدم التقدم بطلبات قروض جديدة




و يمكن الخروج من دراسة هذا المسح بعدد من النتائج، التي تتعلق بدور القطاع المصرفي في تمويل نشاط القطاع الخاص في سورية كما يلي:

1- يدرك القطاع الخاص في سورية ثلاثة مصادر فقط من مصادر التمويل المتعارف عليها في القطاع المالي، وهي المصارف المحلية والمصارف الخارجية وقروض الموردين، أما فيما يتعلق بمصادر التمويل الأخرى فهي من جهة غير متاحة في السوق المالية

السورية، ومن جهة أخرى غير معروفة من قبل مؤسسات القطاع الخاص، ومن بين هذه المصادر شركات التأمين وصناديق التقاعد.

2- فيما يتعلق بالمصارف المحلية العامة منها و الخاصة، فلدى رجال الأعمال السوريين فكرة عامة مفادها "المصارف الخاصة أكثر نظافة وموظفيها أحسن لباساً، وهي تقدم القهوة أحياناً لكن خدماتها ليست أفضل من المصارف العامة كما أن تكاليفها أعلى" أما فيما يتعلق بالمصارف العامة فالفكرة هي "لا يمكن اعتبار المصارف العامة مؤسسات مصرفية بل هي مجرد أماكن فيها أموال" ومن هذا المفهوم فإنه يتوجب على المصارف العامة والخاصة، بذل جهد جدي في مجال المبيعات في المستقبل، ولا يجب على المصارف الخاصة أن تعتقد أنها بمأمن، فالمصارف الخارجية يمكن أن تستحوذ على حصة من السوق السورية، وعلى الأغلب أن تكون من حصتها .

3- تشكل مصادر التمويل غير الرسمية والشخصية "عائلة، تمويل، دين، أصدقاء" المصدر الرئيسي للتمويل بالنسبة للقطاع الخاص، ونتيجة الاعتماد على مثل هكذا مصادر فإن الشركات لا تتطور إلا بمقدار نمو حركة النقود المتولدة فيها، وليس أسرع من ذلك.

4- إن قاعدة الأصول في سورية مشوهة تماماً، ولا يجري التصريح إلا عن ربع أو حتى عشر القيمة الحقيقية للآلات المستوردة من أجل تقليل الرسوم الجمركية ، ويجري تقييم الأرض بواحد من مئة وحتى واحد بالألف من قيمتها الحقيقية، وهكذا فإن القاعدة الأكثر أهمية، والتي تبني عليها المصارف قراراتها التسليفية تقيم بأقل من قيمتها الحقيقية بكثير.

5- يعترف الجميع في القطاع الخاص بأن بياناتهم المالية في حالة سيئة، وحتى عندما تكون لديهم دفاتر حسابات مدققة فلا يستطيعون الحصول على قرض، فالتدقيق غالباً ما يتم شرائه، ودفاتر الحسابات تكون على الأغلب نسخة من عدة نسخ أخرى محتفظ بها بشكل آمن، حيث أن أغلب المنشآت الخاصة لديها دفاتر حسابات لكل مهمة ، نسخة للمالية ، ونسخة للمصارف، وأخرى لنفسهم، والقائمة لا تنتهي.

6- فيما يتعلق بالمصارف فهناك محدودية كبيرة في حجم المنتجات المالية والمصرفية المعروضة، وهذا الأمر يلعب دوراً كبيراً في ضعف النشاط التمويلي "العرض يولد الطلب" ، هذا مع عدم ذكر المشكلات الأخرى مثل :

- البطء الشديد في معالجة طلبات القروض .
- الافتقار للموظفين المحترفين.
- ضعف الخبرة المالية لموظفي هذه المؤسسات.
- عدم تفهم الموظفين لمتطلبات الزبون.

على صعيد المنتجات التي تفتقر لها السوق المصرفية والتمويلية السورية، فيمكن تقسيمها إلى :

1- منتجات المدى القصير (شراء الديون، تأجير تمويلي، المنتجات التأمينية......)

2- منتجات ذات مدى متوسط وبعيد (تمويل رأس المال، رأس المال المغامر.....)

في ظل واقع مصرفي وتمويلي بهذه المواصفات، فإن مسألة تمويل القطاع الخاص ستكون عملية معقدة وكثيرة الصعوبات، الأمر الذي يشكل تحدياً كبيراً لنمو وتطور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري، ما يشكل بدوره عائقاً في وجه قيام القطاع الخاص بدور فعال يلبي متطلبات العمل في ظروف الانفتاح على الاقتصاد الدولي بصورة عامة والأوربي بصورة خاصة، الأمر الذي سيهدد نجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي.

**3-3-3- ضعف بيئة ممارسة الأعمال:**

يعتبر مفهوم بيئة الأعمال ونموها من المفاهيم الهامة لعملية الإصلاح الاقتصادي في سورية، وخاصة بالنسبة للقطاع الخاص والمستثمرين، حيث تعتبر المعلومات المتعلقة بها ذات أهمية كبيرة بالنسبة لرجال الأعمال والمستثمرين الأجانب. أما أهمية بيئة الأعمال بالنسبة للاقتصاد الوطني، فتنبع من الاعتبار القائم على أنه عندما تزداد الإجراءات الحكومية صعوبة، وتكون المنافسة محدودة، فإن النجاح في مثل هذه البيئة سيتوقف بدرجة كبيرة على المعارف والعلاقات الشخصية والاتصالات، بدلاً من المهارات والقدرات، وعلى النقيض من ذلك، فكلما اتصفت الإجراءات الحكومية بالشفافية والكفاءة وبساطة التطبيق، أصبح من السهولة لأصحاب المشاريع الطامحين، بغض النظر عن علاقاتهم واتصالاتهم، العمل في إطار سيادة القانون، والاستفادة من الفرص الاقتصادية المتاحة، وسبل الحماية التي يكفلها القانون.

ويمكن تحليل بيئة الأعمال في سورية اعتماداً على تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، الذي يصدرسنوياً عن البنك الدولي، ووفقاً للتقرير المذكور فإن مفهوم بيئة الأعمال يعتمد على قياس 10 إجراءات حكومية تؤثر على 10 مراحل من حياة منشأة الأعمال، وهي : بدء النشاط التجاري، استخراج تراخيص البناء، توظيف العاملين، تسجيل الملكية، الحصول على الائتمان، حماية المستثمرين، دفع الضرائب، التجارة عبر الحدود، إنفاذ العقود، وأخيراً تصفية النشاط التجاري ،ولا يتم اعتبار في أي وقت من الأوقات عوامل أخرى على درجة من الأهمية بالنسبة لأنشطة الأعمال مثل أوضاع الاقتصاد الكلي، أو حالة مرافق البنية الأساسية، أو المهارات التي تتمتع بها القوى العاملة، أو الأوضاع الأمنية.

سيتم فيما يلي استعراض مؤشرات قياس بيئة الأعمال ومكوناتها، وموقع سورية بالنسبة لهذه المؤشرات وفقاً لتقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي لعام 2010، والتقدم الذي أحرزته بيئة الأعمال في سورية خلال خمس سنوات، من خلال المقارنة مع الترتيب الذي أحرزته سورية في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2005.

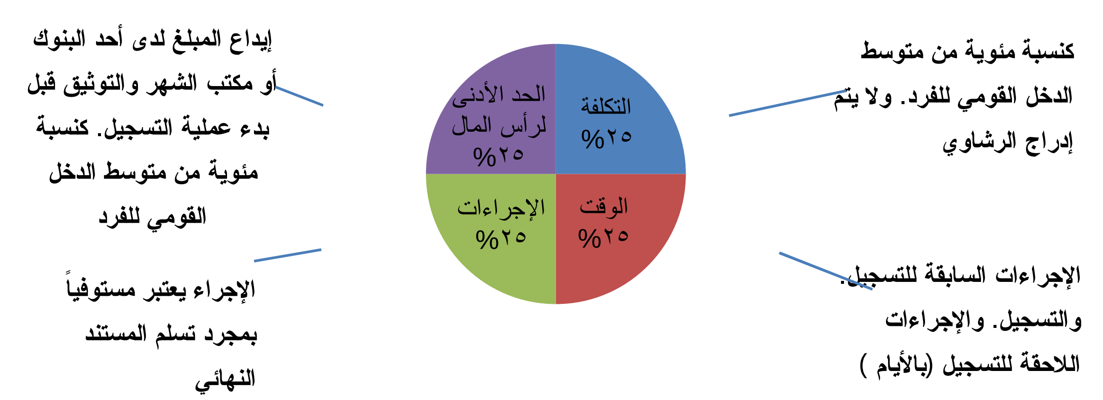
**1. بدء النشاط التجاري:**

يقدم تأسيس الشركات في الاقتصاد الرسمي العديد من المزايا، فالشخصيات الاعتبارية للشركات لا تنتهي بموت مؤسسها، وغالباً ما يتم تجميع الموارد عندما يقوم مساهمون متعددون بتوحيد جهودهم من أجل إنشاء الشركة، ويمكن للشركات الحصول على الخدمات والوصول إلى المؤسسات، من خدمات المحاكم إلى البنوك التجارية ، وتتخطى منافع العمل في القطاع الرسمي مستوى الشركة، فثمة علاقة ارتباط بين تسهيل إجراءات بدء النشاط التجاري، وتأسيس الشركات من جهة وبين زيادة منشآت الأعمال ومعدلات الإنتاجية، بين الشركات القائمة من جهة أخرى، وخاصة في الاقتصادات المفتوحة أمام التجارة .

وقد قامت سورية بعدد من الإصلاحات في مجال تحسين بيئة الإعمال، حيث خفضت الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لبدء النشاط التجاري من 40 ضعف متوسط الدخل القومي للفرد إلى نحو 10أضعاف، ولكن لايزال من أعلى النسب على مستوى العالم، كما أتاحت نماذج واستمارات التسجيل من خلال الإنترنت تسريع العملية، لكن ارتفاع رسوم النشر والتأسيس أدى إلى مضاعفة التكلفة الكلية تقريباً.

ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر بدء النشاط التجاري:

الشكل رقم (8) مكونات مؤشر بدء النشاط التجاري




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص10.**

وحصلت سورية في تقرير 2010 على الترتيب 133 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تقدماً قدره +2 عن تقرير 2005، حيث حصلت على ترتيب 135[1]، وجاءت مكونات ترتيبها:

بدء النشاط التجاري 133

عدد الإجراءات 7

الوقت بالأيام 17

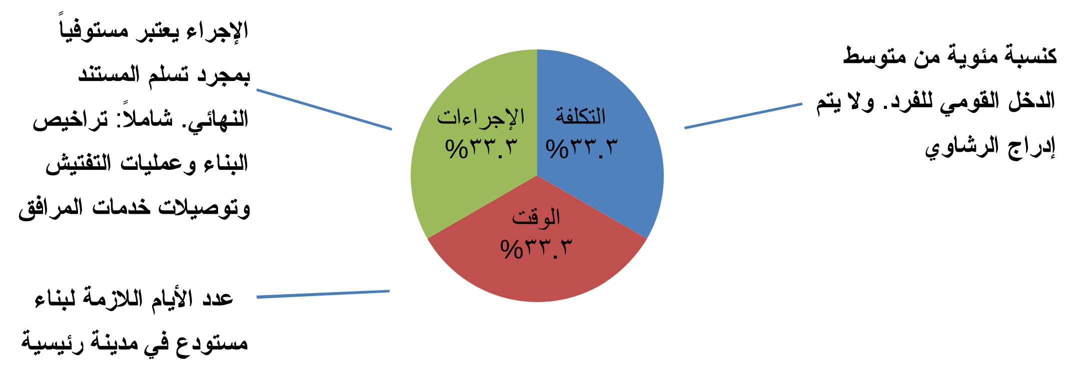
التكلفة كنسبة مئوية من متوسط الدخل القومي للفرد 27.8

الحد الأدنى لرأس المال كنسبة مئوية من متوسط الدخل القومي للفرد 012.5،1

### 2. استخراج تراخيص البناء:

يقيس مؤشر استخراج تراخيص البناء الإجراءات والوقت والتكلفة، التي تتكبدها إحدى مؤسسات الأعمال الصغيرة إلى المتوسطة الحجم للحصول على كافة الموافقات الضرورية لبناء مستودع تجاري، وتوصيل خدمات الكهرباء والمياه والصرف الصحي والاتصالات. وتشير بعض التقديرات إلى أن تنفيذ حوالي 60 -80% من مشاريع البناء في البلدان النامية، تتم بدون تراخيص بسبب أن عملية الموافقة مفرطة في التعقيد أو لشدة التراخي في الإشراف والرقابة . ، ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر استخراج تراخيص البناء:

الشكل رقم (9) مكونات مؤشر استخراج تراخيص البناء




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص17.**

[1] البنك الدولي للإنشاء والتعمير: **تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2005 و2010 .** مطبوعة مشتركة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير ودار نشر بالجريف مكميلان2005 و2010 ،جداول البلدان.

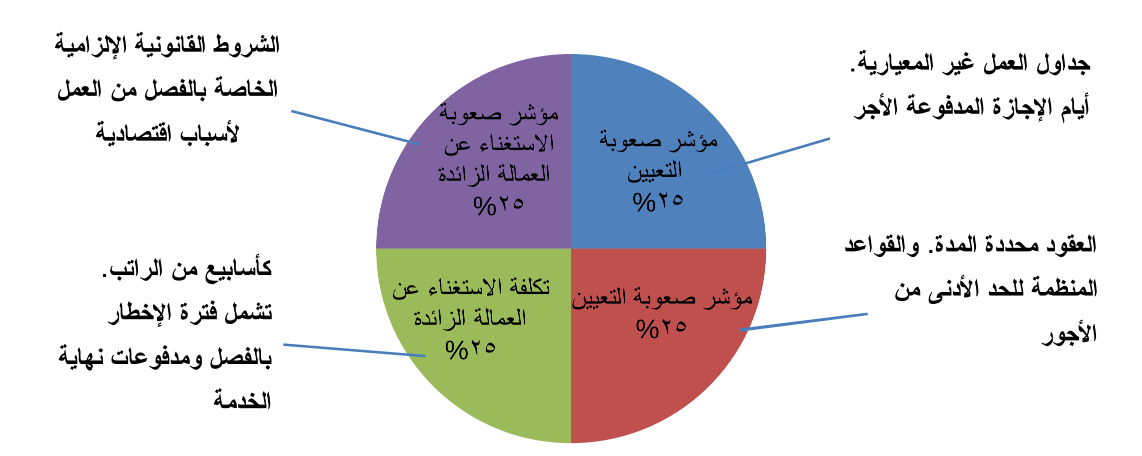
وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 132 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تأخراً قدره -40 مرتبة عن تقرير2005، حيث حصلت على ترتيب 92 ،وجاءت مكونات ترتيبها :[1]

| | |
|---|---|
| استخراج تراخيص البناء(الترتيب) | 132 |
| عدد الإجراءات | 7 |
| الوقت بالأيام | 17 |
| التكلفة كنسبة مئوية من متوسط الدخل القومي للفرد | 540.3 |

**3. توظيف العاملين:**

تنشأ الحاجة إلى القوانين المعنية بالتوظيف من أجل حماية العاملين من المعاملة التعسفية أو الجائرة، وضمان كفاءة التعاقد بين أرباب العمل والعمال .ويتكون مؤشر بيئة الأعمال المتعلق بتوظيف العاملين من مرونة قواعد توظيف العاملين، وساعات العمل وتسريح العمالة الزائدة بما يتوافق مع اتفاقيات منظمة العمل الدولية. حيث يمكن لأي بلد أن يطبق قواعد مرنة لتنظيم العمل في ظل مصادقيته في الوقت نفسه، والتزامه بكافة الاتفاقيات المتعلقة مباشرة بمنظمة العمل الدولية* ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر توظيف العاملين :

الشكل رقم (10) مكونات مؤشر توظيف العاملين




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص22.**

وحصلت سورية في تقرير 2010 على الترتيب 91 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تقدماً قدره +12 عن تقرير 2005، حيث حصلت على ترتيب 103 وجاءت مكونات ترتيبها: [2]

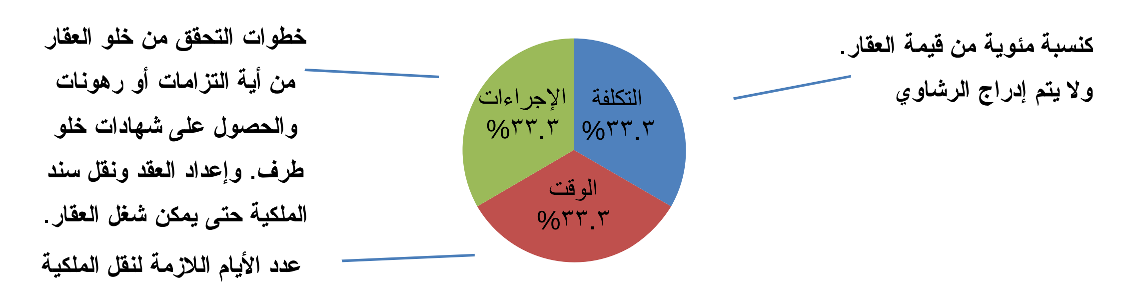
| | |
|---|---|
| توظيف العاملين(الترتيب) | 91 |
| مؤشر صعوبة التعيين(0-100) | 11 |
| مؤشر صرامة ساعات العمل(0-100) | 0 |
| مؤشر صعوبة تسريح العمالة الزائدة(0-100) | 50 |
| مؤشر صرامة قوانين العمل(0-100) | 20 |
| تكلفة تسريح العمالة الزائدة(أسابيع من الراتب) | 8 |

[1] البنك الدولي للإنشاء والتعمير:**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2005 و2010**، مرجع سبق ذكره، جداول البلدان.
[2] المرجع السابق ذكره ،جداول البلدان.

## 4. تسجيل الملكية:

يقيس مؤشر تسجيل الملكية سلسلة الإجراءات الكاملة اللازمة لقيام منشأة أعمال بشراء عقار من منشأة أخرى، ونقل سند الملكية باسم المشتري لتمكين المنشأة المشترية من استخدامه بطريقة آمنة في توسعها، واستخدامه كضمان للحصول على قروض جديدة، أو بيعه عند الحاجة إلى منشأة أخرى، ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر تسجيل الملكية:

الشكل رقم (11) مكونات مؤشر تسجيل الملكية




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص 27.**

وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 82 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تقدماً قدره +5 عن تقرير 2005، حيث حصلت على ترتيب 87 ، وجاءت مكونات ترتيبها :[1]

| | |
|---|---|
| تسجيل الملكية(الترتيب) | 82 |
| عدد الإجراءات | 4 |
| الوقت بالأيام | 19 |
| التكلفة كنسبة مئوية من قيمة العقار | 28.0 |

## 5. الحصول على الإئتمان:

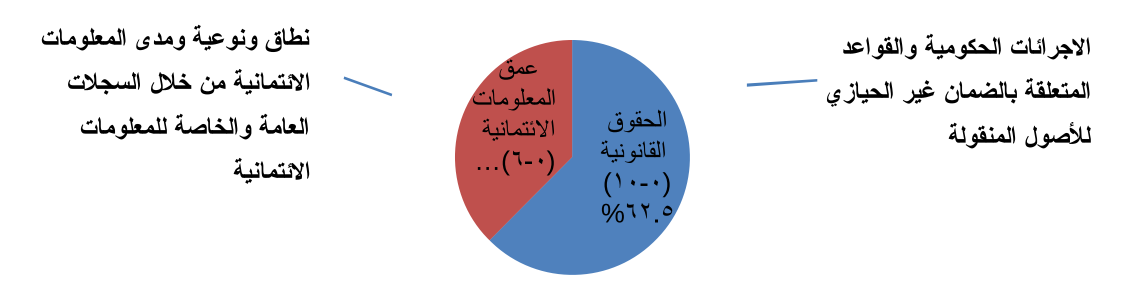
ويتضمن مؤشر الحصول على الائتمان مجموعتين من المؤشرات :

I. الحقوق القانونية للمقترضين والمقرضين.

II. نوعية نظم المعلومات الائتمانية ونطاق تغطيتها .

وتصف المجموعة الأولى من المؤشرات مدى فعالية قوانين الضمانات الرهنية والإفلاس في تسهيل الإقراض، بينما تقيس المجموعة الثانية من المؤشرات مدى تغطية المعلومات الائتمانية، ونطاقها ونوعيتها وسهولة الحصول عليها في السجلات العامة والخاصة. ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر الحصول على الإئتمان:

الشكل رقم (12) مكونات مؤشر الحصول على الإئتمان




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص 33.**

---

[1] المرجع السابق ، جداول البلدان.

وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 181 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تأخراً قدره -66 عن تقرير 2005، حيث حصلت على ترتيب 117، وجاءت مكونات ترتيبها كمايلي: [1]

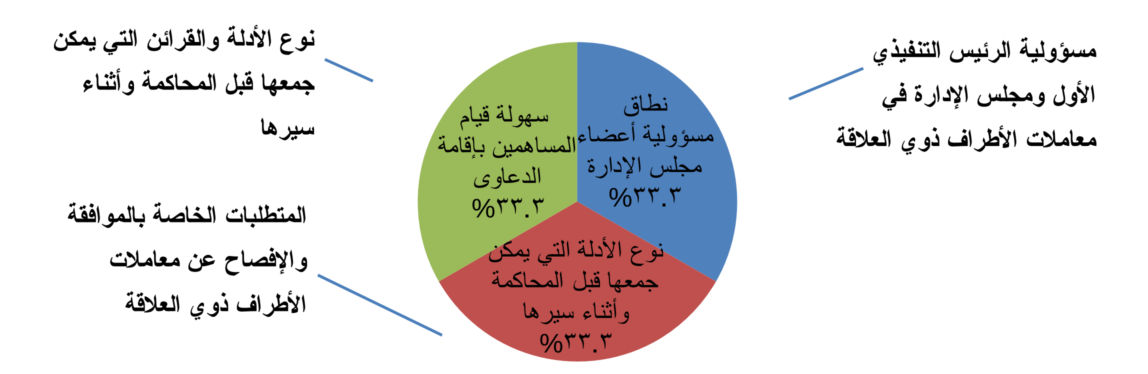
| | |
|---|---|
| الحصول على الائتمان(الترتيب ) | 181 |
| مؤشر قوة الحقوق القانونية(0-10) | 1 |
| مؤشر عمق المعلومات الائتمانية(0-6 ) | 0 |
| تغطية السجلات العامة للمعلومات الائتمانية (كنسبة مئوية من عدد السكان الراشدين) | 0 |
| تغطية المراكز الخاصة للمعلومات الائتمانية (كنسبة مئوية من عدد السكان الراشدين) | 0 |

**6. حماية المستثمرين:**

يقيس مؤشر حماية المستثمرين شفافية معاملات الأطراف ذوي العلاقة، ومسؤولية أعضاء مجلس الإدارة عن الاستغلال غير المشروع للمعلومات الداخلية السرية، وقدرة المساهمين على مقاضاة أعضاء مجالس الإدارة في حال ارتكابهم أي شكل من أشكال سوء السلوك.

ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر حماية المستثمرين:

الشكل رقم (13) مكونات مؤشر حماية المستثمرين




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص 38.**

وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 119 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تأخراً قدره -5 عن تقرير 2005 حيث حصلت على ترتيب 114، وجاءت مكونات ترتيبها : [2]

| | |
|---|---|
| حماية المستثمرين(الترتيب) | 119 |
| مؤشر نطاق الإفصاح(0-10 ) | 6 |
| مؤشر نطاق مسؤولية أعضاء مجلس الإدارة(0-10) | 5 |
| مؤشر سهولة قيام المساهمين بإقامة الدعاوي(0-10) | 2 |
| مؤشر قوة حماية المستثمرين(0-10) | 4.3 |

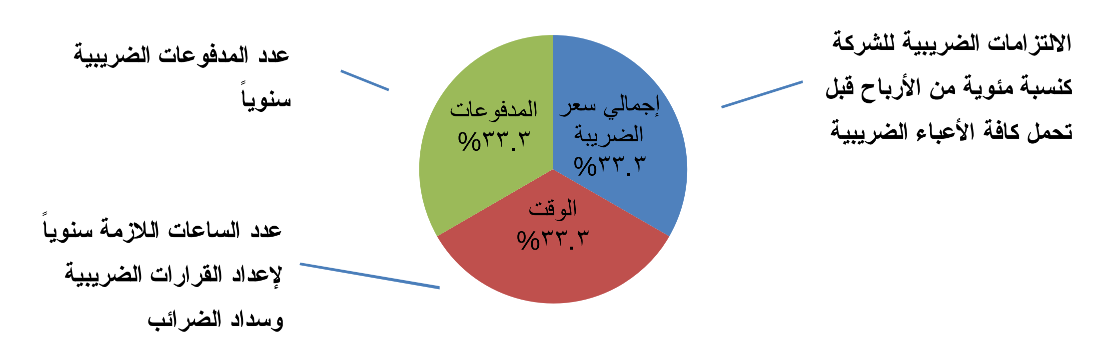
**7. دفع الضرائب:**

ويقيس مؤشر دفع الضرائب مجموع العبء الضريبي الذي تتحمله شركة نمطية صغيرة أو متوسطة الحجم، إضافة إلى عدد المدفوعات ومجمل الوقت الذي تستغرقه في الامتثال لقوانين الضرائب خلال سنة معينة، وهو لا يقيس بصورة عامة السلامة المالية للاقتصاد، ولا أوضاع

[1] البنك الدولي للإنشاء والتعمير:**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2005 و2010** ، مرجع سبق ذكره، جداول البلدان.
[2] المرجع السابق ، جداول البلدان.

الاقتصاد الكلي التي تقوم الحكومات في ظلها بجمع الإيرادات، ولا تقديم الخدمات العامة المدعومة بالضرائب ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر دفع الضرائب:

الشكل رقم (14) مكونات مؤشر دفع الضرائب




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص 43.**

وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 105 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تأخراً قدره -48 عن تقرير 2005 حيث حصلت على ترتيب 59 ، وجاءت مكونات ترتيبها :[1]

| | |
|---|---|
| دفع الضرائب(الترتيب) | 105 |
| المدفوعات(عدد المرات سنوياً) | 20 |
| الوقت (بالساعات سنوياً) | 336 |
| إجمالي سعر الضريبة(كنسبة مئوية من الأرباح) | 42.9 |

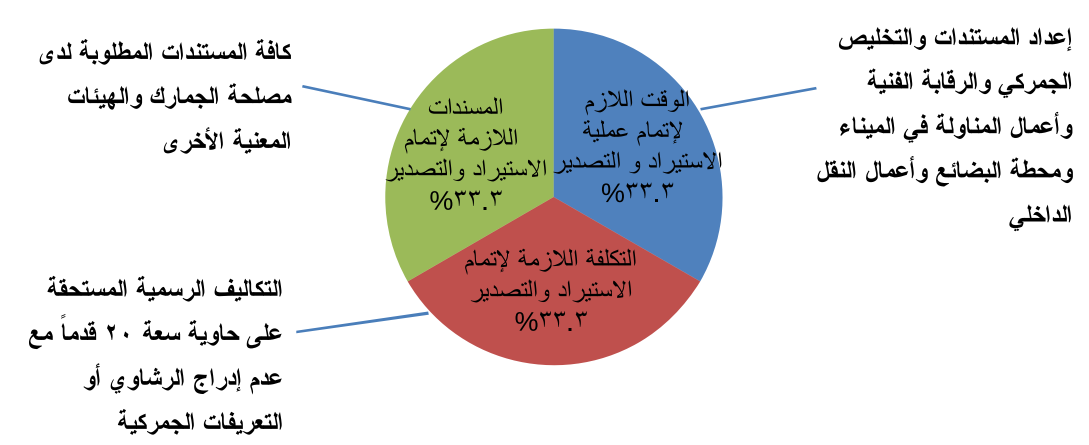
### 8. التجارة عبر الحدود:

يقيس مؤشر التجارة عبر الحدود المتطلبات الإجرائية، بما في ذلك عدد المستندات اللازمة لاستيفاء معاملات الاستيراد والتصدير، وما يتعلق بذلك من وقت وتكلفة((باستثناء التعريفات الجمركية)) بالنسبة لعمليات التصدير والاستيراد عن طريق النقل البحري، وتغطي هذه المؤشرات المستندات والنماذج المطلوبة والإجراءات اللازم استيفاؤها في الجمارك والميناء، وكذلك أثناء النقل الداخلي إلى أكبر مدينة تجارية في البلد المعني، وكلما زاد الوقت والتكلفة اللازمان لإتمام عملية التصدير أو الاستيراد، ازدادت المصاعب التي تواجهها الشركات التجارية وقلت قدرتها على المنافسة والوصول إلى الأسواق الدولية. ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر التجارة عبر الحدود:

---

[1] البنك الدولي للإنشاء والتعمير:**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2005 و2010** ، مرجع سبق ذكره، جداول البلدان.

الشكل رقم (15) مكونات مؤشر التجارة عبر الحدود




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص 49.**

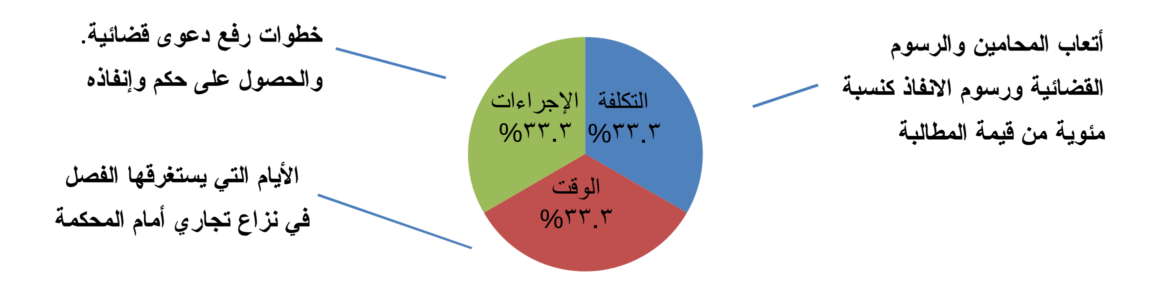
وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 118 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تقدماً قدره +45 عن تقرير 2005 حيث حصلت على ترتيب 161،[1] وجاءت مكونات ترتيبها كمايلي:

| | |
|---|---|
| التجارة عبر الحدود(الترتيب) | 118 |
| عدد المستندات اللازمة لإتمام التصدير | 8 |
| الوقت اللازم لإتمام التصدير(بالأيام) | 15 |
| تكلفة التصدير (بالدولار الأمريكي لكل حاوية) | 1.190 |
| عدد المستندات اللازمة لإتمام الاستيراد | 9 |
| الوقت اللازم لإتمام الاستيراد(بالأيام) | 21 |
| تكلفة الاستيراد (بالدولار الأمريكي لكل حاوية) | 1.625 |

**9. إنفاذ العقود:**

يقيس مؤشر إنفاذ العقود الوقت والتكلفة ومدى تعقيد الإجراءات لتسوية دعوى تجارية بين شركتين محليتين، ويشمل النزاع خرق عقد مبيعات قيمته ضعف متوسط الدخل القومي للفرد في ذلك البلد، ويفترض المؤشر أن المحكمة تستمع إلى شهادة أحد الخبراء حول جودة البضائع محل النزاع، وتختلف هذه عن قضية إنفاذ دين بسيطة.ويبين الشكل التالي مكونات مؤشر إنفاذ العقود:

الشكل رقم (16) مكونات مؤشر إنفاذ العقود




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص 55.**

[1] البنك الدولي للإنشاء والتعمير:**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2005 و2010** ، مرجع سبق ذكره ، جداول البلدان.

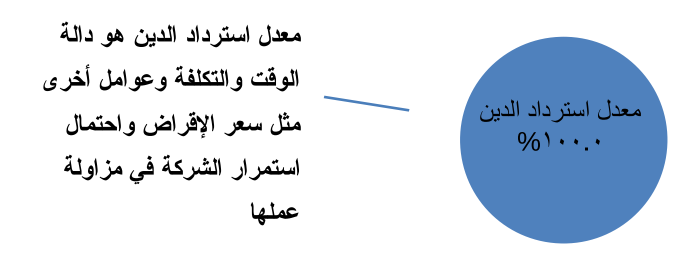
وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 176 من أصل 183 دولة شملها التقرير، بتأخر قدره -23 عن تقرير 2005 حيث حصلت على ترتيب 153 ،وجاءت مكونات ترتيبها كمايلي: [1]

| | |
|---|---|
| إنفاذ العقود(الترتيب) | 176 |
| عدد الإجراءات | 55 |
| الوقت بالأيام | 873 |
| التكلفة كنسبة مئوية من قيمة المطالبة | 29.3 |

**10.تصفية النشاط التجاري:**

يتضمن مؤشر تصفية النشاط التجاري الوقت والتكلفة المتعلقين بإجراءات دعاوى شهر الإفلاس، والتي تكون مؤسسات محلية طرفاً فيها، والنتائج المترتبة عليها، وتتصف البلدان ذات الأداء الأفضل بسرعة عمل منشآت الأعمال القادرة على البقاء، وانخفاض تكلفتها وقدراتها على الاستمرار، ويبين الشكل التالي مؤشر تصفية النشاط التجاري:

الشكل رقم (17) مؤشر تصفية النشاط التجاري




**المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 ،البنك الدولي للإنشاء والتعمير ،ص 60.**

وحصلت سورية في تقرير2010 على الترتيب 87 من أصل 183 دولة شملها التقرير، وحققت تأخراً قدره -12 عن تقرير 2005 حيث حصلت على ترتيب ، وجاءت مكونات ترتيبها: [2]

| | |
|---|---|
| تصفية النشاط التجاري(الترتيب) | 87 |
| المدة الزمنية بالسنوات | 4.1 |
| التكلفة كنسبة مئوية من قيمة موجودات التفليسية | 9 |
| معدل استرداد الدين(سنتات عن كل دولار) | 29.5 |

بالمحصلة يمكن القول أن سورية حققت بين عامي 2005 و2010 تحسناً نسبياً في بعض مؤشرات بيئة الأعمال، كبدء النشاط التجاري وتوظيف العاملين، وتسجيل الملكية والتجارة عبر الحدود، ولكنها بالمقابل سجلت تراجعاً نسبياً في بعض المؤشرات، كاستخراج تراخيص البناء. وتراجعاً ملحوظاً وخطراً فيما يتعلق بمؤشرات حماية المستثمرين، وتوفير الائتمان وإنفاذ العقود وإنهاء النشاط التجاري، وتنبع خطورة هذه المؤشرات لبيئة الأعمال على الاقتصاد الوطني، بسبب أهميتها بالنسبة للمستثمرين الذين تعمل الدولة جاهدةً لجذبهم، وتعول بشكل كبير على استثماراتهم من أجل رفع معدلات النمو في الاقتصاد الوطني، وخلق فرص العمل للوافدين الجدد على سوق العمل السورية، ومن جهة أخرى فإن لبيئة الأعمال أهمية متزايدة، في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق والاعتماد المتزايد على القطاع الخاص .

---

[1] البنك الدولي للإنشاء والتعمير:**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2005 و 2010**، مرجع سبق ذكره ،جداول البلدان.
[2] المرجع السابق ،جداول البلدان.

**خلاصة الفصل الثاني:**

تم في هذا الفصل اعتماداً على مخطط البحث، استعراض ثلاث تحديات رئيسية في الاقتصاد السوري أمام تعميق ونجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي في إطار الشراكة السورية – الأوروبية المستقبلية وهي :

- ضعف الإطار المؤسساتي والتشريعي.
- غياب الموارد البشرية المؤهلة .
- ضعف دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني.

على صعيد التحدي الأول المتمثل بضعف البنية المؤسساتية والتشريعية للاقتصاد السوري، فقد بين تحليل هذه البيئة، أن أهم نقاط ضعفها تمثلت في كونها قامت وتكيفت للتعامل مع آليات الاقتصاد الموجه والمخطط اشتراكياً، وتضخم وسيطرة القطاع العام على مفاصل النشاط الاقتصادي، وتفتقر المؤسسات الاقتصادية العامة في سورية للهيكليات الشفافة والاستراتيجيات الواضحة، وقد خلف هذا الماضي بنية مؤسساتية وتشريعية تتصف بالمركزية الشديدة، ومؤسسات مثقلة بالمهام، وتتصف بتضخم إداري مفرط مع غياب شبه الكامل لتفويض المسؤوليات وإدارة عامة ضعيفة، وعمالة فائضة تشكل تحدياً رئيسياً في وجه أي عملية تطوير أوتحديث مستقبلية، وتواجه هذه البنية تحديين رئيسيين في المرحلة الحالية، يتمثلان بالتحرير الاقتصادي الداخلي من خلال الانتقال إلى أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، والتحرير الاقتصادي الخارجي من خلال الانفتاح على الاقتصادات الأخرى في إطار الاتفاقيات الاقتصادية الدولية، ويتطلب هذان التحديان تحولاً كبيراً في هذه البيئة، وتغيراً جذرياً في آليات عملها، فالآليات التي كانت المؤسسات العامة تدير الاقتصاد الوطني من خلالها، لاتنسجم مع المرحلة المستقبلية من تنمية الاقتصاد الوطني. بالمحصلة فإن البيئة المؤسساتية والتشريعية السورية، تمثل بواقعها الراهن تحدياً كبيراً في وجه نجاح التعاون الاقتصادي في إطار الشراكة السورية-الأوروبية، والذي يتطلب تحول في هذه البنية المؤسساتية باتجاه تبني استراتيجيات وسياسات واضحة للدور الاقتصادي والإداري الذي تقوم به، وتنشيط لدورالمؤسسات العامة في الاقتصاد السوري، لتكون قادرة على التعامل مع التزامات الشراكة والتعاون الاقتصادي مع المؤسسات الأوروبية.

أما التحدي الثاني فقد تمثل بغياب الموارد البشرية المؤهلة اللازمة لتنفيذ وإدارة عملية التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، وقد أتاحت دراسة واقع الموارد البشرية في سورية الخروج بعدد من نقاط الضعف الأساسية لدى هذه الموارد، والتي تمثلت بـ:

1- ضعف المستوى التعليمي والتأهيلي لهذه الموارد .
2- الفتوة الغالبة لهذه الموارد والتي تشكل ضغطاً متزايداً على سوق العمل السوري.
3- تفشي لمشكلة البطالة بنوعيها الكامل والمقنع .
4- ضعف عام لمستوى أجور القوى العاملة في القطاع العام.
5- غياب لمفهوم إدارة الموارد البشرية القادرة على تنمية وتدريب وتطوير هذه الموارد.

وتؤدي الموارد البشرية السورية بمستوى تأهيل ضعيف إلى تعاون اقتصادي من طرف واحد مع المؤسسات الأوروبية، التي تمتلك الأطقم الإدارية والفنية ذات التأهيل العالي والمتمرسة في ظروف التعاون الاقتصادي الدولي، في حين يغيب عن الجانب السوري الكفاءات اللازمة لإتمام وإنجاح هذا التعاون لعدة أسباب، منها غياب الآليات المثلى لتعيين الكفاءات الملائمة في الوظائف

الملائمة، أو لغياب وجود هذه الكفاءات بالتخصصات المطلوبة، أو وجودها مع غياب وسائل استنفارها وتحفيزها.

يشكل القطاع الخاص وحجم دوره في الاقتصاد الوطني التحدي الثالث لهذا التعاون، ويتعدى هذا التحدي إطار التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، ليمتد ويشكل تحدياً لتحول الاقتصاد السوري الداخلي برمته. وفي حين بينت الدراسة نمواً ملحوظاً في دور هذا القطاع خلال السنوات الأخيرة، إلا أن هذا النمو يكتنفه خلل بنيوي يتمثل من جهة بنمو دور القطاع الخاص في القطاعات العالية الربحية، كقطاع التجارة الخارجية وعزوف عن القطاعات الأقل ربحية ولكن الضرورية للاقتصاد السوري، ومن جهة ثانية فإن جزء لايستهان به من نمو القطاع الخاص السوري يحصل على حساب القطاع العام، أي أنه عبارة عن إعادة لتوزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص، أي لايؤدي إلى نمو حقيقي للاقتصاد السوري، ولايمكن في هذا الإطار إلقاء المسؤولية كاملة على القطاع الخاص، وإنما تتحمل الدولة الجزء الأكبر من المسؤولية، فالقطاع الخاص بطبيعته يبحث عن تحقيق الربحية دون تحمل للمسؤوليات الاجتماعية أو الاقتصادية الكلية، و يقع على عاتق الدولة حتى في ظل أنموذج اقتصاد سوق كاقتصاد السوق الاجتماعي، وضع الأسس والأطر التي تضمن نمو اقتصادي كلي متوازن يحقق الأهداف الاقتصادية الكلية والاجتماعية للمجتمع .

وقد أمكن في إطار دراسة تحديات تنمية دور هذا القطاع في الاقتصاد الوطني، إبراز ثلاث تحديات رئيسية يشترك في المسؤولية عنها كل من القطاع الخاص والدولة ، وتتمثل بـ:

- الطابع الفردي والعائلي المسيطر على أغلب منشآت هذا القطاع ، الأمر الذي يحول دون تنمية دوره في المرحلة المقبلة لمواجهة التزاماته في إطار اقتصاد السوق الاجتماعي والشراكة السورية-الأوروبية.
- ضعف النشاط التمويلي لهذا القطاع، حيث بينت الدراسة أن منشآت القطاع الخاص في سورية تعاني من ضعف كبير في النشاط التمويلي، وتعتمد في نموها بالدرجة الأساسية على نمو حركة رأس المال لديها، كما أن هذه المنشآت مستكينة لهذا الوضع الأمر الذي يشكل خطراً كبيراً عل الاقتصاد الوطني ككل، وعلى دور هذا القطاع المستقبلي في هذا الاقتصاد.
- ضعف بيئة ممارسة أنشطة الأعمال في الاقتصاد السوري، فقد أظهرت الدراسة اعتماداً على أحدث تقارير ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2010، والذي يصدر عن البنك الدولي للإنشاء والتعمير ضعفاً كبيراً في بيئة الأعمال السورية ، والتي أتت متأخرةً في ترتيبها - بترتيب 138 من بين 183 دولة شملها التقرير- ، حتى عن الضفة الغربية رغم كل الأحداث الأمنية التي تشهدها الأخيرة، الأمر الذي يوضح مدى الصعوبة المستقبلية التي سيواجهها القطاع الخاص السوري عند التعامل المستقبلي مع المؤسسات المماثلة من دول الاتحاد الأوربي.

# الفصل الثالث

# آفاق التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي

**تمهيد:**يشهد الاقتصاد السوري منذ مطلع الألفية حراك اقتصادي غير مسبوق ، وقد بدأ هذا الحراك بإعلان نوايا الإصلاح الاقتصادي في عام 2000 ، ومن ثم توجه حثيث للانفتاح على الاقتصاد الدولي من بوابة الاتحاد الأوروبي، وتتوج هذا الحراك بإعلان عن استبدال الأنموذج الاقتصادي الاشتراكي، المتبنى منذ مايزيد على ثلاثين عاماً كأنموذج تنموي للاقتصاد السوري إلى أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، وإن كان هذا التبديل للأنموذج التنموي قد أتى بقرار داخلي، إلا أنه يصب في خانة التوجه للانفتاح الاقتصادي الخارجي المعنون بالشراكة السورية-الأوروبية، وبالرغم من تعرقل هذه الشراكة وتأخر التوقيع النهائي عليها حتي التاريخ الحالي، إلاأنها تبدو خياراً استراتيجياً للاقتصاد السوري ، وتحمل هذه الشراكة عنواناً عريضاً يتمثل بمنطقة تجارة حرة أوربية –متوسطية، ولكن يجب الانتباه إلى أن التجارة الحرة مع أوروبا وحدها قد تؤدي إلى طفرات نمو للاقتصاد السوري نتيجة لنمو التجارة الخارجية، ولكنها لن تؤدي وحدها إلى تنمية حقيقية، ومن هنا تأتي أهمية الجوانب الأخرى للشراكة الأوروبية-السورية، والتي يسعى هذا البحث للتركيز على أهمها وهو التعاون الاقتصادي، وفي حين يواجه هذا التعاون حزمة من التحديات، فإن هذه التحديات تشكل في نفس الآن مواضيعاً لهذا التعاون وآفاقاً لنجاحه، إذا تمت معالجتها بالصورة الصحيحة، وقد تم تأطير هذه التحديات في الفصل الثاني من هذا البحث، في ضعف البنية المؤسساتية والتشريعية السورية وعدم قدرتها بالوضع الحالي على إدارة وتنفيذ تعاون اقتصادي ناجح مع المؤسسات الأوروبية ، وتمثل التحدي الثاني، في افتقاد الجانب السوري للموارد البشرية المؤهلة والقادرة على صياغة أسس التعاون الاقتصادي مع أوربية وإدارتها، أما التحدي الثالث، فتمثل في ضعف القطاع الخاص في سورية الأمر الذي سيؤدي إلى خلق ضعف شامل وعدم توازن من الجانب السوري أمام الطرف الأوروبي في معادلة التعاون الاقتصادي، وأمام هذه التحديات سيتم في هذا الفصل محاولة طرح الحلول والآليات والسيناريوهات الملائمة من التغلب على التحديات المذكورة ، باتجاه تقوية وترسيخ التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، والاستفادة المثلى من إيجابيات هذا التعاون .

## المبحث الأول:تنمية الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا:

### 1-1- معالجة أبرز المشكلات التي تعاني منها الموارد البشرية في سورية:

يتطلب نجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، عدد من العناصر يأتي في مقدمتها توفر العناصر البشرية المؤهلة والمدربة، وتتأتي أهمية عنصر الموارد البشرية المؤهلة من الدور الذي يجب أن تقوم به هذه الموارد في إطار التعاون المذكور،حيث يقع على عاتق المستويات العليا منها وضع استراتيجيات وأهداف التعاون وخوض المفاوضات مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وبما يتلائم مع معطيات واقع الاقتصاد السوري وبالشكل الأمثل الذي يتيح للاقتصاد السوري الاستفادة من إيجابيات هذا التعاون وتفادي السلبيات، وفي المرحلة الثانية يتوجب على المستويات الوسطى والدنيا من هذه الموارد أن تقوم بترجمة الاستراتيجيات المتفق عليها، إلى سياسات وآليات عمل والقيام بتنفيذها في المدى المتوسط والطويل، إن تنفيذ هذه المهام يتطلب بالدرجة الأولى أن تعمل الموارد البشرية السورية في بيئة ملائمة ومساعدة لتأدية هذا الوظائف، ولكن دراسة بيئة وواقع الموارد البشرية في الفصل الثاني من هذا البحث، أظهرت وجود العديد من المشكلات التي تعاني منها الموارد البشرية في سورية، وقد أدت هذه المشكلات إلى بنية ومستوى مهارات ضعيفين للموارد البشرية السورية، وإلى افتقاد هذه الموارد إلى التأهيل المطلوب لمواجهة التحديات والالتزامات المستقبلية، ومن ضمنها الشراكة السورية-الأوروبية

والتعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، ومن أجل مواجهة هذه التحديات لابد من العمل على حل المشكلات التي تعاني منها الموارد البشرية،الأمر الذي يعتبر أساس ونقطة انطلاق لمواجهة أي تحدي اقتصادي مستقبلي، و سيتم في هذا المبحث تأطير متطلبات تأهيل الموارد البشرية في سورية إلى حزمتين الأولى تقوم على معالجة المشكلات العامة والمتمثلة بـ:

- مشكلة البطالة المقنعة كماً (فائض العمالة) .
- مشكلة ضعف الأجور.
- مشكلة غياب مفهوم إدارة الموارد البشرية.

والثانية تضم أهم متطلبات رفع كفاءة الموارد البشرية والمتمثلة بـ:

- رفع كفاءة النظام التعليمي.
- وضع آلية لنقل وتوطين التكنولوجيا.

ويعتبر إيجاد الحلول وتطبيقها بالنسبة للحزمة الأولى عملية معقدة وتحتاج لخطط ومعالجة طويلة الأمد، ولكن من المهم البدء بمعالجتها وإن كانت هذه المعالجة ستتم على مراحل جزئية وطويلة ، لأن هذه المعالجة تعتبر نقطة انطلاق، ليس فقط لموضوع تأهيل الموارد البشرية السورية تلبية لمتطلبات التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي ،وإنما أيضاً لحل المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد السوري بصورة عامة. أما الحزمة الثانية فلاتقل أهمية عن النوع الأول من المشكلات التي تعاني منها الموارد البشرية في سورية، حيث تعتبر آلية ضرورية لرفد الاقتصاد السوري بالموارد البشرية المؤهلة القادرة على التطوير والعمل على مر الظروف الاقتصادية المتغيرة.

**1-1-1- معالجة مشكلة البطالة المقنعة كماً ((فائض العمالة)):**

تعاني سورية مثل سائر دول العالم المتقدمة منها والنامية من مشكلة البطالة، ويمكن قسم البطالة بمفهومها العام إلى نوعين: النوع الأول هو البطالة الكاملة بالمفهوم التقليدي للبطالة ، والنوع الثاني هو البطالة المقنعة، والتي تقسم بدورها إلى البطالة المقنعة نوعاً (التشغيل المنقوص)، والبطالة المقنعة كماً (فائض العمالة) .

وفي حين أن البطالة الحقيقية أو الكاملة هي نتاج الاقتصاد ككل،أي بمعنى آخر هي نتيجة القصور في إدارة واستخدام عناصر الإنتاج التي تشكل القوى العاملة أحدها، أو نتيجة للنقص في إحدى هذه العناصر، الأمر الذي ينعكس على العناصر الأخرى، وبالتالي فإن معالجتها تتطلب تغيير الأنموذج الاقتصادي المعتمد، أو إعادة التنسيق لاستخدام وإدارة عناصر الإنتاج.

أما العمالة الفائضة فيمكن تعريفها بأنها عدد العمال الذين تقل إنتاجيتهم الحدية عن الأجرالحقيقي، حيث يجب أن تكون قيمة الإنتاجية الحدية للعمل مساوية على الأقل للأجر التنافسي الصافي في السوق حتى لا تكون هنالك مشكلة عمالة فائضة،[1] وبكلمة أخرى فائض العمالة هي أي عامل إضافي بالنسبة لمستوى العمالة المثالي، وبالتالي فإن معالجتها تتطلب آليات مختلفة نسبياً عن آليات معالجة البطالة الكاملة، وهو ماسيتم طرحه في هذا المبحث في إطار القطاع العام السوري.

نتجت مشكلة فائض العمالة في القطاع العام في سورية، أساساً عن سياسات التوظيف الاجتماعية، وقوانين سوق العمل الصارمة المنبثقة من النهج الاقتصادي الاشتراكي، الذي طبق منذ عام 1963 وحتى وقت قريب، وبات حل هذه المشكلة في إطار العمل على تعزيز التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، وتعزيز كفاءة الخدمات المدنية عنصراً مهماً بالنسبة للاقتصاد السوري، وفي هذا الإطار يمكن أن يندرج تخفيض العمالة الفائضة الذي يهدف إلى تقليص

---

[1] سكر، نبيل:**خيارات التعامل مع العمالة الفائضة في سورية**، مشروع ISMF ،التقرير النهائي آذار، دمشق 2006 ، ص 5.

العمالة غير المنتجة أو ذات الإنتاجية الضعيفة في المؤسسات الحكومية، وإزالتها إن أمكن. كما تتأتي الأهمية الأخرى لمعالجة مشكلة فائض البطالة في ظل الضغط المتزايد الذي يشهده سوق العمل السورية في جانب العرض، والذي يشكل الفائض المتراكم في القطاع العام جزءاً منه، إلى جانب العاطلين الذين يبحثون عن عمل، والوافدين الجدد إلى سوق العمل، والزيادة المتوقعة في معدل مشاركة العمالة الأنثوية، حيث يمكن امتصاص هذا الفائض عبر ثلاث أقنية رئيسية وهي: التقاعد وإمكانية التقاعد المبكر، وتوسيع النشاط الاقتصادي وخلق فرص العمل في القطاع الخاص بشكل رئيسي، ومن خلال الهجرة .

وقد قدر فائض العمالة لدى الشركات العامة في سورية عام 2006 بحوالي 100 ألف عامل، إضافةً إلى 225 ألف عامل في إدارات الدولة، وبذلك يواجه القطاع العام عمالة فائضة تبلغ 325 ألف شخص، ويستند هذا التقدير إلى مسح أجري في الشركات الحكومية، دون النظر إلى معايير الكفاءة، وتمثل الأرقام تقديرات عامة أعدها مدراء الشركات المشمولة بالمسح[1].

**المعالجة الحكومية لمشكلة العمالة الفائضة:**

تأخر اعتراف الحكومة بمشكلة العمالة الفائضة في القطاع العام حتى الأعوام القليلة الماضية، ولكن ابتداءً من عام 2001 أخذت الحكومة تعترف بالعواقب الاقتصادية للمشكلة، واتخذت إجراءات انتقائية للتغلب عليها ، منها تقليص إجراءات التوظيف الاجتماعي، وتطبيق سن التقاعد الحالي، ونقل العاملين بين الشركات وتطوير برنامج طوعي للتقاعد المبكر، وتميزت هذه الإجراءات عموماً بغياب الرؤية والخطة الشاملة لمعالجة المشكلة ، في حين أن معالجة المشكلة تتطلب تطوير مثل هذه الرؤية والخطة الشاملة، والتي ينبغي أن تشمل الشركات المملوكة من الدولة والخدمات المدنية، وأن تتضمن برامج التخطيط المختارة للتعامل المباشر مع مشكلة العمالة الفائضة إصلاحات في الاقتصاد والشركات وسوق العمل . وعلى الجانب الوقائي، تتطلب المعالجة استهداف سوق العمل بزيادة فرص العمل، وتخفيض ظهور العمالة الفائضة، والمواءمة بين عرض العمالة والطلب عليها بالنسبة لمختلف المهارات، إضافة إلى ذلك يجب أن تواكب برامج التخفيض خطط للضمان الاجتماعي، و إجراءات مرافقة أخرى لتخفيف الآثار الاجتماعية السلبية للخيارات المختارة، فبرامج التخفيض لن تكون قادرة بمفردها على إعطاء نتائج مستدامة وقد تؤدي إلى توترات اجتماعية، ويمكن تلخيص الإصلاحات المطلوبة بمايلي:

1. الإصلاح والتنمية لخلق فرص العمل.
2. إصلاح الشركات الحكومية.
3. إصلاح سوق العمل.
4. إدخال برنامج تعويض للبطالة.
5. تطوير المهارات :التعليم والتدريب.

أما المعالجة المباشرة لمشكلة فائض العمالة، فيمكن أن تتم من خلال إعداد خطة لتخفيض العمالة الفائضة وذلك بتنفيذ مجموعة من برامج سوق العمل، التي تتضمن مجموعة واسعة من البرامج الاختيارية لإعادة هيكلة القوة العاملة ، و يمكن تقسيم هذه البرامج إلى:[2]

- برامج سوق العمل السلبية .
- برامج سوق العمل الفعالة.

---

[1] سكر، نبيل:**خيارات التعامل مع العمالة الفائضة في سورية**،التقرير النهائي، دمشق، آذار 2006 ،مشروع ISMF ، ص 7.
[2] المرجع السابق ص 41.

وتركز البرامج السلبية على متابعة تطبيق أنظمة العمل الحالية، وأهم البرامج السلبية المتعلقة بسوق العمل هي :

I. تطبيق نظام الجدارة.
II. تجميد الاستخدام والترقيات ونقل العاملين.
III. إعطاء العمال إجازات إدارية.
IV. التخلص من العمال الوهميين في الخدمات العامة.
V. تطبيق سن التقاعد.

وتتميز هذه الخيارات بأنها منخفضة الكلفة ، وتنطوي على القليل من الأثرالاجتماعي السلبي، أما البرامج الفعالة فتركز خلافاً لبرامج سوق العمل السلبية، على إعادة هيكلة سوق العمل، لذلك فهي أكثر صعوبة وأكثر كلفة من ناحية التطبيق، وأكثر برامج سوق العمل الفعالة استخداماً هي:

I. برامج التقاعد المبكر.
II. برامج تعويض التسريح الطوعي .

وتعتبر برامج التقاعد المبكر وتعويض التسريح الطوعي مقبولة اجتماعياً وسياسياً، إذا كانت طوعية وعادلة وسريعة التطبيق ، ويمكن أن تكون التعويضات دفعات نقدية، أو قد تكون على شكل حقوق تقاعدية، مع المحافظة على حق العامل في الإعانات الطبية أو السكنية .
كما يجب الانتباه إلى أن عملية تخفيض العمالة الفائضة في سورية، تتطلب عدد من الخطوات الاستباقية الضرورية، والتي يعتبر من أهمها توفر الإجماع السياسي والاقتصادي والاجتماعي وتحديد أسباب التخفيض، حيث تمثل عملية التخفيض بالنسبة لبعض البلدان محاولة لتخفيض البيروقراطية المنتفخة ، وتمثل لدول أخرى طريقة لتخفيض فاتورة الأجور الضخمة المتعلقة بالإنفاق الحكومي والشركات الحكومية، ولدول أخرى خطوة باتجاه اقتصاد السوق . وفيما يخص سورية، تمثل العملية مزيجاً من الأسباب الآنفة الذكر إضافةً لفسح المجال أمام الدم الجديد في القطاع العام . ويضاف إلى ذلك ضرورة تقييم حجم ومهارات القوة العاملة، كخطوة ثانية مهمة جداً في رسم خطة تخفيض مثالية، ويتم ذلك من خلال جمع البيانات عن سوق العمل كحجم القوة العاملة في القطاعين العام والخاص،و لمحة عن العاملين وتتضمن العمر، والجنس، وسنوات الخدمة أو الأقدمية والمهارات والأجور والرواتب في القطاعين العام والخاص، وعدد الشواغر في القطاعين العام والخاص، و ينطوي تقييم المهارات على أهمية خاصة فهو يساعد على تحديد الميادين التي تعاني من نقص في المهارة أو من فائض منها ،ومن ثم تـأتي عملية تقدير الفائض.
يلي هذه الخطوات التحضيرية عملية تطبيق خطة لتخفيض العمالة الفائضة، والتي يمكن أن تجمع بين الخيارات السهلة المتاحة، والقيام في الوقت نفسه بتطوير برنامج تجريبي للخيارات الصعبة، ومن ثم يمكن استناداً إلى نتائج البرنامج التجريبي، السير قدماً على مستوى أوسع بالخيارات الصعبة، ويمكن تطبيق الخيارات السهلة على الشركات الحكومية والخدمات المدنية في وقت واحد، بينما لا يمكن تطبيق الخيارات الصعبة بداية إلا تجريبياً على بعض الشركات الحكومية ، ومن ثم التوسع لاحقاً لتشمل شركات أخرى بالإضافة إلى الخدمات المدنية.
فيما يتعلق بالخيارات السهلة، فقد طبقت سورية بعضها حتى الآن، ولكن يجب الاستمرار في تبنيها جميعها ، مع الحرص على ضمان فعالية التطبيق . أما بالنسبة للخيارات الصعبة أو برامج سوق العمل الفعالة فتعتبر برامج التقاعد المبكر وتعويض التسريح هي الأنسب، وتعتبر هذه البرامج معتدلة وسريعة التطبيق نسبياً، فهي تقوم في غياب أنظمة ضمان البطالة بتخفيف الأثر

الاجتماعي للبطالة، كما أن العائدات الاقتصادية والمالية لهذه البرامج كبيرة أيضاً، بسبب قصر مراحل السداد وزيادة الإنتاجية الحدية للعاملين المتبقين والفائضين، الذين يعاد توزيعهم إلى نشاطات إنتاجية في مكان آخر في الاقتصاد، ومهما تكن طريقة استخدامها، فإنها تنطوي على نتائج مالية وعواقب سياسية واجتماعية مهمة، ولكنها إذا رسمت بطريقة سيئة ستكون مكلفة ويصعب تمويلها، وبالتالي ستتوقف العملية ولهذا يجب رسمها بعناية مع الأخذ بعين الاعتبار أهدافها وتكاليفها.

من الضروري التأكيد على أن تخفيض العمالة في الشركات الحكومية، وفي الخدمات المدنية أصبح ضرورياً لإصلاح الاقتصاد السوري، وتزداد ضرورته مع تسارع الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، مما يزيد الضغوط التنافسية على الشركات الحكومية، لذا ينبغي تقليص البيروقراطية المنتفخة، ومن خلال ذلك تخفيض فاتورة الأجور الحكومية. إن تطبيق شامل لبرنامج تقاعد مبكر طوعي لم يؤت ثماره في القطاع العام السوري، ويمكن رد ذلك إلي استكانة العاملين إلى ظروف العمل المريحة في القطاع العام، وإمكانية مزاولة عمل آخر إلى جانبه، أوالمكاسب التي يحققها البعض بطرق غير مشروعة في بعض المواقع والتي تعوض ضعف الأجور، إضافة إلى عدم امتلاكهم للكفاءات والمهارات اللازمة لمزاولة عمل في القطاع الخاص.

أما تطبيق شامل لبرنامج تقاعد مبكر ملزم، فإنه سيولد أعباء مالية ضخمة وتحديات ومخاطرعديدة اجتماعية واقتصادية، فوفقاً لبرنامج التقاعد المبكر الذي أعدته الحكومة فإن عدد المؤهلين بلغ125.000 ، وفي حال وافق جميع هؤلاء المؤهلين سيكون الوفر في الأجور والرواتب بالنسبة للقطاع العام 26.2 مليار ل.س، بينما سيكون العبء المالي على موازنة الحكومة 930 مليون ل.س، كخسارة لموازنة الدولة نتيجة الضرائب المخفضة المطبقة على الأجور والرواتب، أما العبء المالي على مؤسسة التأمينات الاجتماعية فسيبلغ 91.7مليار ل.س خلال خمس سنوات.[1]

وسيتوزع عبء وزارة المالية على النحو التالي:

- § تدفع وزارة المالية مساهمات أرباب العمل والعاملين الاجتماعية ،عن سنوات الخدمة المضافة المبلغ المقدر 5.3 مليار ل. س سنوياً، و 26.6 مليار ل. س خلال خمس سنوات، وتحول الأموال المطلوبة إلى مؤسسة التأمين بشكل شهري.
- § تقوم الوزارة بإقراض الشركات الحكومية لتمكينها من دفع متأخراتها المتراكمة، و المستحقة إلى مؤسسة التأمين، و يدفع القرض المالي مباشرة إلى مؤسسة التأمينات الاجتماعية، وتقوم الشركات المعنية بتسديد هذه القروض إلى الوزارة خلال خمس سنوات، ولم تتم الإشارة إلى مسألة الفوائد.

و انطلاقاً من هذه الأسباب فإنه من الأنسب البدء ببرامج جزئية تجريبية للتقاعد المبكر، قد تشمل بداية بعض الشركات أو المؤسسات الحكومية في القطاع المالي على سبيل المثال، ومن ثم يمكن اعتماداً على نتائج البرنامج التجريبي وبالتجربة المطورة، لتطبيقه لتوسيع التقاعد المبكر تدريجياً ليشمل شركات أخرى والخدمات المدنية. ويهدف التطبيق الجزئي إلى البدء بالتخفيض في بعض الشركات المختارة، وتطوير التجربة قبل متابعة برنامج التخفيض الشامل، إن التخفيض في الشركات الحكومية سيكون عملياً، حيث أن الأعداد ليست كبيرة جداً، ولكن التخفيض في الخدمات المدنية سيكون مهمة أكثر صعوبة ومكلفاً، ومن المهم أن يتم عند تطوير

---

[1]مؤسسة التأمينات الاجتماعية والعمل، مديرية الإحصاء والتخطيط :حسابات متعلقة بتطبيق قانون التقاعد المبكر،دمشق 2005.

البرنامج التجريبي المقترح وأية برامج مستقبلية تحديد التكلفة والفوائد المالية والاقتصادية للبرنامج، ويجب أن تتضمن التكلفة رزمة التعويضات، بالإضافة إلى تكلفة برامج الدعم المرافقة التي تهدف إلى تخفيف الأثر الاجتماعي السلبي، كما يجب أن تتضمن الفوائد، بالإضافة إلى الفوائد الأخرى التوفير في فاتورة الأجور وزيادة الإنتاجية.

أما التحديات التي يمكن أن تواجه سورية في سياق تطوير وتطبيق برامجها لتخفيض العمالة فيمكن تلخيصها بغياب الإجماع السياسي-النقابي و الممانعة الاجتماعية المتولدة من الخوف من مخاطر هذه البرامج السياسية والاجتماعية بالإضافة إلى نقص المهارات والتمويل اللازمين .

و تتطلب مواجهة بعض التحديات السابقة مايلي:

- حشد الإجماع السياسي، حيث إن ضمان إجماع سياسي واسع على مستوى القيادة السياسية و الحكومية، هو الخطوة الأولى باتجاه التطبيق الناجح لبرنامج تخفيض البطالة، فحتى لو اتخذ قرار تبني خطة تخفيض العمالة، لن تتحرك الحكومة السورية بقوة لإنجاز الأهداف المطلوبة من دون إجماع سياسي.
- هناك حاجة لإيصال البرنامج للجمهور لتقليل فرص الممانعة الاجتماعية، وزيادة إمكانية نجاح تخفيض العمالة، فعلى الحكومة السورية إيصال قرار تخفيض عدد عمال القطاع العام بطريقة دقيقة ولبقة، وأن تقدم مبررات تخفيض العمالة، وأن تؤكد على الآثار الإيجابية الأكبر الكامنة وراء العملية، وأن تشعر العمال بأنها ستقف إلى جانبهم في المرحلة الانتقالية.
- هناك حاجة لتقييم دقيق وموثوق للقطاع العام والشركات الحكومية، فأغلب وظائف إدارة الموظفين والموارد البشرية في القطاع العام السوري مهملة، والكثير من سجلات الموظفين لا تزال ورقية، ولا تتوفر معلومات محوسبة تسمح بالتعامل مع البيانات، وتصنيفها وتحليلها .
- من المهم البحث عن مساعدات مالية من مانحين دوليين وثنائيين، وقد سمحت التغييرات الأخيرة في موقف بعض المنظمات الدولية من تخفيض البطالة، بإمكانية الحصول على المساعدات، حيث سمحت القوانين العملياتية للبنك الدولي منذ 1996 ، بالإقراض لتمويل تعويضات التسريح، شريطة أن تهدف إلى إعادة هيكلة القطاع العام .كما يمكن اللجوء إلى الاتحاد الأوروبي وبنك الاستثمار الأوروبي، بعد توقيع الشراكة من أجل الحصول على مساعدات مالية وتقنية، من إجل حل هذه المشكلة في إطار الشراكة السورية-الأوروبية.

**2-1-1- معالجة مشكلة تدني الأجور:**

يحتل موضوع الأجور والرواتب جانباً كبيراً من اهتمام العاملين والمنشآت التي يعملون بها، فمن ناحية العاملين تعتبر الأجور والرواتب وسيلة أساسية لإشباع رغباتهم المادية والاجتماعية، وبالتالي نجد أن العاملين في أي منشأة يولون ناحية الأجر والراتب جانباً كبيراً من اهتمامهم، وعلى هذه الأساس يمكن القول أن الأجور والرواتب عامل هام من العوامل المؤثرة على رغبة الأفراد في العمل، وبالتالي مستوى إنتاجهم وكفاءة المنشأة بصفة عامة، ومن ناحية المنشآت تمثل الأجور والرواتب عنصراً هاماً من عناصر تكاليفها، وبالتالي تصبح طريقة تحديد الأجور والرواتب والرقابة عليها من الموضوعات الأساسية التي تهتم بها الإدارة، التي تسعى إلى رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية وتخفيض النفقات.إن هذه الاعتبارات تشير إلى ضرورة توفر أساس موضوعي لتحديد الأجور والرواتب في كل المنشآت بحيث تحقق الأهداف التالية:

1- ضمان تحقيق العدالة النسبية بين شاغلي الوظائف المختلفة، بحيث تعكس الفروق في الأجور فروقاً حقيقية في صعوبة وأهمية الوظائف المختلفة.

2- تحقيق مستوى مرتفع من الكفاءة الإنتاجية للمشروع، بمعنى أن تحصل الإدارة على أقصى إنتاجية ممكنة مقابل الإنفاق على قدرة العمل.

أما فيما يتعلق بموضوع البحث فإن مشكلة تدني الأجور في الاقتصاد السوري، تعتبر تحدياً رئيسياً في وجه تأسيس تعاون اقتصادي سوري-أوربي، ويعود ذلك إلى الفرق الشاسع بين متوسط الدخول في سورية ومتوسط الدخول في دول الاتحاد الأوربي، الأمر الذي سينعكس بصورة رئيسية على المستوي المعيشي والأنماط الاستهلاكية للمواطنين في سورية من جهة، وعلى حجم الدافع للعمل والإبداع لدى العامل السوري لإنجاح الشراكة والتعاون بين سورية والاتحاد الأوربي، الأمر الذي سيهدد عملية الشراكة السورية-الأوربية برمتها.انطلاقاً من هذه الأسباب سيتم في هذا المبحث طرح تدني الأجور والحوافز في الاقتصاد السوري، كتحدي لنجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي، وذلك من خلال تحليل واقع الأجور في الاقتصاد السوري، وطرح طرق تحسين هذا الواقع بما ينعكس إيجاباً على التعاون الاقتصادي السوري-الأوربي.

بداية لابد من تقديم إطار نظري لمفهوم الأجر، و مكوناته والأسس والعوامل المؤثرة في تحديده، حيث يعرف الأجر بأنه ما يستحقه العامل لدى صاحب العمل في مقابل تنفيذ ما يكلف به وفقاً للاتفاق الذي يتم بينهما، وفي إطار ما تفرضه التشريعات المنظمة للعلاقة بين العامل وصاحب العمل.[1]

وتعتمد المنشآت على عدد من الأسس عند وضع سياسة تحديد الأجور والرواتب كما يلي:

1. ينبغي أن تكون الاختلافات في الأجور بين الوظائف المختلفة، مبنية على اعتبارات موضوعية، تعكس متطلبات كل وظيفة من حيث الخبرة والمهارة والتعليم وظروف العمل.
2. ينبغي أن تتناسب معدلات الأجور المدفوعة بواسطة المنشأة، مع مستويات الأجور السائدة في سوق العمل، وأيضا مع تلك المدفوعة بواسطة المشروعات في نفس الصناعة، ومع القوانين وتشريعات العمل الحكومية.
3. ينبغي أن يعد هيكل الأجور في المنشأة بما يسمح بأخذ الاختلافات الفردية في الاعتبار، وقد يتم ذلك عن طريق وضع حدود دنيا وعليا لأجر الوظيفة، بما يسمح بمراعاة هذه الاختلافات الفردية كالاختلافات في سنوات الخبرة.

أما العوامل الرئيسية المؤثرة في مستويات الأجور والرواتب، فتعتبر كثيرة ويتمثل أهمها بمايلي:[2]

1. الأجور والرواتب السائدة: تتأثر المشروعات عند تحديد الأجور والرواتب التي تدفع لوظائفها المختلفة بمستوى الأجور والرواتب السائدة في المجتمع، والتي تدفع للوظائف المماثلة في المنشآت الأخرى.
2. قدرة المنشأة وإمكانياتها: يتوقف مستوى الأجور والرواتب التي تدفعها المنشأة للعاملين بها، على إمكانياتها المادية ومركزها المالي، فكلما زادت كفايتها ومبيعاتها وأرباحها كلما زادت قدرتها على دفع أجور عالية .

---

[1] عبد الباقي، صلاح الدين: **إدارة الموارد البشرية**، الدار الجامعية، الاسكندرية ، مصر 1999 ، ص 323 .

[2] المرجع السابق ص ص 330-331 ..

3. التشريعات والقوانين العمالية: تتأثر مستويات الأجور والرواتب بنوع التشريعات العمالية السائدة، والتي تتضمن تحديداً لساعات العمل وأيضا الحدود الدنيا من الأجور، وبالتالي تعتبر هذه التشريعات قيد على المنشأة، إلا أن ذلك لا يمنع بطبيعة الحال من أن تقوم المنشأة بدفع أجور تفوق الحدود الدنيا المحددة قانونياً.
4. متطلبات العمل: يوجد ارتباط كبير بين مستويات الأجور من ناحية، وبين متطلبات أداء العمل من ناحية أخرى، فكلما زادت هذه المتطلبات كلما زاد الأجر المقابل لها.
5. الإنتاجية: توجد علاقة مستمرة بين إنتاجية العامل والأجر الذي يحصل عليه، وتقاس الإنتاجية بنسبة كمية الإنتاج إلى ساعات العمل،وتحبذ الإدارات ربط الأجر بالإنتاج.
6. مستوى تكاليف المعيشة: تتأثر الأجور والرواتب بتكاليف المعيشة في المجتمع، فكلما زادت تكاليف المعيشة نقص الأجر الحقيقي للعامل، وأدى ذلك إلى خفض مستوى معيشتهم، لذلك نجد أن كثيراً من المنظمات العمالية عادةً ما تميل إلى تحديد الأجور والرواتب وفقاً للزيادة الحالية والمنتظرة في مستويات الأسعار. ويؤخذ على هذا المنوال أن زيادة الأجور والرواتب المدفوعة تؤثر على الاقتصاد القومي، فهذه الزيادة تؤدي إلى زيادة التضخم، وزيادة جديدة في الأسعار نتيجة لزيادة الأموال المتاحة للتداول دون زيادة في الإنتاج، وتقوم كثير من المنشآت بتحديد أجر أساسي وعلاوة إضافية لتخفيض التغير في مستوى المعيشة وتكاليفها.

**الحوافز :**

إن رغبة الفرد في العمل تنعكس في كفاءة أدائه وإنتاجيته، وهذه الرغبة تصبح إحدى المهارات الصعبة التي تواجه الإدارة العليا في المنظمة، وبصفة خاصة إدارة الأفراد والموارد البشرية، والتي تنحصر في كيفية إثارة رغبة الفرد، وتوجيه السلوك الناتج عنها في الاتجاه الذي يحقق الأداء المطلوب، لذا فإن التأثير على اتجاهات أفراد المنشأة وإثارة دوافعهم، وتوجيه سلوكهم في الاتجاه المطلوب يعتبر التحدي الأساسي نحو بناء الأفراد في المنظمات الحديثة، و لايكفي تحديد دوافع الفرد لتحديد نمط سلوكه، كما هو مخطط له لتحقيق الأداء المطلوب، لذا يتطلب الأمر البحث عن شيء ما يمكن من خلاله تحديد نمط السلوك المطلوب من كل فرد، وهو ما يعرف بالحوافز. فالحوافز هي بالتحديد العوامل التي تهدف إلى إثارة القوى الكامنة في الفرد، والتي تحدد نمط السلوك أو التصرف المطلوب عن طريق إشباع كافة احتياجاته الإنسانية.هذا وتعتبر الحاجات الإنسانية المصدر الإنساني لدوافع الأفراد والمحدد الرئيسي لسلوكهم في المنظمة، وبما أن الدوافع تنبع من داخل الفرد، فإن الحوافز هو شيء خارجي تجذب إليها الفرد باعتبارها وسيلة لإشباع حاجاته التي تحركه، أي بمعنى آخر فإن الحوافز هي: مجموعة العوامل التي تعمل على التأثير في سلوك الفرد من خلال إشباع حاجاته. [1]

**واقع الأجور والحوافز في القطاع العام السوري:**

شهدت سورية خلال السنوات القليلة الماضية إصدار المزيد من القوانين والمراسيم، التي تخدم حتى الآن اقتصاد السوق الحر أكثر مما تخدم اقتصاد السوق الاجتماعي، ولكي تصبح هذه الإجراءات ذات طابع اجتماعي لا بد من استكمالها بحزمة اجتماعية، تتضمن قبل كل شيء تصحيح هيكلية الأجور والدخول، وتحسين مستوى معيشة أصحاب الدخل المحدود بدلاً من

---

[1] بربرا،كمال ، **إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي**، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2000،ص101

تركها عرضة للتآكل، كما يحصل في الوقت الحاضر، بشكل يتناقض مع متطلبات السوق الاجتماعي الذي تتمسك به الدولة كخيار لتجربة التنمية في سورية.
و تعتبر مشكلة الفقر وتدني المستوى المعيشي لسكان سورية، من أكثر القضايا إلحاحاً في عملية التنمية للاقتصاد السوري ، وتستلزم معالجة هذه المشكلة دور تدخلي وفعال للدولة يتضافر مع تفاعل حقيقي من القطاع الخاص الذي من مصلحته الحفاظ على مستوى أجور طبيعي من أجل استمرار حلقة إعادة الأنتاج وتواصلها ، أما استمرار الوضع الراهن من فوضى العلاقة بين القطاعين العام والخاص، فلن يؤدي إلا إلى مزيد من تعقيد المشكلة. وبصورة عامة يتكون الأجر في القطاع العام في سورية من ثلاث مكونات ، الأجر الاساسي ، والتعويضات ، والحوافر، وقد صنف قانون العاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 العمال في خمس فئات وحدد الحد الادنى والحد الاقصى للأجر الأساسي لكل فئة كمايلي :[1]

| الفئة | الحد الادنى للاجر | الحد الاعلى للاجر | المتوسط |
|---|---|---|---|
| الاولى | 6585 | 24000 | 15292 |
| الثانية | 5140 | 18000 | 11570 |
| الثالثة | 4390 | 16000 | 10195 |
| الرابعة | 3960 | 16000 | 9980 |
| الخامسة | 3810 | 13000 | 8405 |

وقد تمت زيادة الأجور في القطاع العام خلال السنوات التسع الماضية ثلاث مرات بموجب مراسيم رئاسية كما يلي :

- آب 2000 بنسبة 25 %.
- أيار 2004 بنسبة 20 %.
- شباط 2006 بنسبة 5 % ومبلغ ثابت قدره 800 ليرة سورية لكل عامل.

حيث أصبح الحد الأدنى للأجور بعد شباط 2006 كما يلي:

| الفئة | الأولى | الثانية | الثالثة | الرابعة | الخامسة |
|---|---|---|---|---|---|
| الحد الأدنى | 7704 | 6168 | 5400 | 4950 | 4801 |

ويتقاضى العاملين في القطاع العام تعويضات كالتعويض العائلي وتعويض التدفئة وتعويض انتقال وعمل إضافي ونقل، كما يمكن لعمال الشركات الحكومية الاستفادة من حوافز الإنتاج التي ينظمها القانون وتخضع لسقوف محددة .
انطلاقاً من الأسس والعوامل النظرية المؤثرة في تحديد الأجور والرواتب، و في ظل هيكلية الأجور في القطاع العام في سورية وعدم كفايتها لتغطية مستويات المعيشة، كما تم تبيينها في الفصل الثاني من هذا البحث، يمكن تحديد مسألتين رئيسيتين تحتاجان للمعالجة في هيكل الأجور والحوافز في القطاع العام في سورية وهما :

- النمطية الشديدة في هيكل الأجور.
- الضعف الشديد في مستوى أجور القطاع العام.

[1] قانون العاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 .

I. النمطية الشديدة في هيكل الأجور :

يتميز هيكل الأجور في القطاع العام في سورية بالنمطية الشديدة أي بكلام آخر: إن الأجور في القطاع العام توضع بالاستناد إلى قانون العاملين (القانون رقم 50 للعام 2004)، مع اعتبار بسيط لطبيعة العمل الممارس، وبموجب هذا القانون يعامل جميع العاملين في القطاع العام وفقاً لمنهجية ثابتة تعتمد على درجة المؤهل العلمي للعامل، مع إهمال كافة الاعتبارات الأخرى من المهارة والخبرة، وحجم المسؤولية للعمل المتولى وطبيعة هذا العمل ، كما يتم الانطلاق من أساس المساواة وعدم وجود فروق جوهرية بين الدخول، وبموجب هذا القانون يتساوى العامل في المعمل مع موظف المصرف مع موظف الإدارة العليا، وإن كان هذا المبدأ صالح من ناحية العدالة والمساواة الاجتماعية، فإنه يؤدي إلى قتل روح الإبداع والتطوير لدى العاملين، فلا يمكن تطبيق نفس أساس الأجور على مختلف الوظائف الصناعية والخدمية ، ولا يؤدي هذا الواقع إلى خلق الحافز المناسب لدى العاملين الذين يتولون مناصب إدارية عليا أو فنية حساسة من أجل الإبداع والتطوير، في ظل هذا الواقع تحتاج أجور ورواتب العاملين في القطاع العام للمراجعة وإعادة الهيكلة ، وإن كان هذا المبدأ مرفوض بسبب حساسية الموضوع، وعدم الرغبة في إدخال أي تعديل على مبدأ المساواة والعدالة الإجتماعية الذي تنطلق منه الهيكلية الحالية، فإنه يمكن اللجوء إلى إجراء التعديلات من خلال عناصر موجودة أساساً في قانون العاملين الحالي، كطبيعة العمل والتعويضات، وتأتي مبررات هذا التعديل من عدة أمثلة يمكن طرحها كما يلي :

1- إن الوزير أو المدير العام الذي يتقاضى دخلاً مقرراً إنطلاقاً من هيكلية أساسية تنطبق على جميع الموظفين الآخرين، ولا يتجاوز الفرق بينه وبينهم نسبة الضعف في الأجر، لن يمتلك الحافز المناسب من أجل العمل والإبداع اللازمين لممارسة عمله و لنجاح وزارته أو مؤسسته، وذلك انطلاقاً من الفروقات القائمة بين حاجاته الأساسية ومسؤولياته، والتي تختلف عن الحاجات الأساسية ومسؤوليات العاملين الآخرين تبعاً لمسؤولية وطبيعة العمل الذي يقوم به، الأمر الذي يحتاج إلى حصوله على أجر يزيد على الأقل بخمسة أضعاف عن الأجر العادي، وبشكل يقارب الأجر المعطى للوظائف المماثلة في السوق .

2- إن الموظف الذي يقوم بمهمة تنطوي على حجم كبير من المسؤولية، وتتعامل مع عناصر مادية مغرية، وهو بنفس الوقت يعاني من تدني مستوى أجره وعدم تناسبه مع مستوى معيشته، ستسهل عملية رشوته وبالتالي إسائته للأمانة التي يتحملها، كموظف الضرائب الذي يقوم بتقييم العبء الضريبي بملايين الليرات يومياً، ويتم عرض رشاوي عليه بشكل يومي وبقيم تفوق كتلة راتبه السنوي، وبالتالي تكون النتيجة ضياع الموارد المالية للدولة، وإساءة في توزيع الدخول وانتشار لثقافة التهرب الضريبي والفساد .

II. التدني العام لمستوى الأجور في القطاع العام:

لقد أوضحت الحسابات البسيطة للدخل اللازم من أجل مستوى المعيشة الوسطي، أن الدخل الشهري للعامل في سورية يجب أن يساوي 31816 ل.س، في حين أن أفضل دخل بدء التعيين الذي يمكن أن يحصل عليه العامل من الدرجة الأولى، مع التعويضات في القطاع العام بلغ 11556 ل.س، أي أن الفرق بين ما يتقاضاه العامل من الدرجة الأولى عند بدء التعيين في القطاع العام في سورية، وبين ما تتطلبه معيشته وسطياً هو 20260 ل.س..

إن الواقع السابق يتطلب إجراء تعديل على مستوى وهيكيلة الأجور الحاليتين، وقد جرى حديثاً التداول في الأوساط الحكومية عن آلية لربط الأجور بمستوى التضخم، من خلال صيغة استراتيجية تعتمد زيادة الأجور سنوياً بشكل يعادل نسبة التضخم في سورية ، وإن كانت هذه الآلية مفيدة من أجل وقف تآكل الأجور والرواتب، الناجم عن التضخم، فإنها غير كافية من أجل معالجة القضايا الجوهرية والاختلالات الهيكلية الأساسية في مستوى أجور القطاع العام، والذي يتطلب إجراءات استثنائية تضاف إلى أخذ معدل التضخم بعين الاعتبار، ويمكن اقتراح بعض المعالجات للواقع السابق على سبيل المثال كما يلي :

1- العمل على تحسين المستوى الأدنى للأجور في القطاع العام بما يؤدي إلى ضمان حياة طبيعية ولائقة للعاملين، وذلك من خلال ربط كتلة الأجور والرواتب، بنسبة من حجم الناتج المحلي الإجمالي، بما يؤدي إلى تحسين مستوى الأجور وتحقيق العدالة في توزيع الثروة والدخول في الاقتصاد الكلي، والذي بدوره سيؤدي إلى التخفيف من مظاهر الفساد.
2- الحفاظ على هيكلية الأجور السابقة من حيث الفئات وسنوات الخبرة مع اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بتعويض المسؤولية أو القيادة، من خلال تخصيص تعويض مسؤولية كنسبة مئوية من أساس الراتب تتناسب مع حجم المسؤولية الناجمة عن طبيعة المهمة المتولاة، والعمل على تقريب هذه الأجور من المستوى المكافئ لها في السوق، بحيث يمكن أن تصل نسبة هذا التعويض إلى 500% من أساس الراتب ، إن خطوة كهذه ستؤدي إلى تقريب أجر الموظف الذي يتحمل مسؤولية معمل أو وزارة من أجر السوق، وعندما تترافق هذه الزيادة مع رقابة فعالة، وتطبيق لأنظمة شفافة ستؤدي إلى تحويل مسؤولية هذه المنشأة وإصلاحها وإدارتها بطريقة كفؤة وفعالة إلى الشخص المسؤول مباشرةً عن إدارتها، في حين تحتفظ السلطات العليا بالمسؤولية الاستراتيجية والسياسية،ومما سيؤدي إلى تخفيف المركزية الشديدة في دوائر الدولة .
3- تعزيز مفهوم تعويض طبيعة العمل بما يؤدي إلى حصول العمال الذين يقومون بوظائف ذات طبيعة عمل حساسة، كموظفي الضرائب والمصارف من الحصول على أجور تتناسب وطبيعة العمل الذي يقومون به .

**3-1-1- معالجة غياب مفهوم إدارة الموارد البشرية:**

يندرج مفهوم إدارة الموارد البشرية عملياً كمفهوم تكتيكي يعمل على تطبيق السياسة المتبعة اتجاه الموارد البشرية ضمن المؤسسة، وبما يخدم أهدافها وأهداف القوى البشرية معاً، وفي حالة البحث هنا "القطاع العام في الاقتصاد السوري"، فإن هذه السياسة تعتبر أيضاً انعكاساً لاستراتيجية أشمل هي تنمية الموارد البشرية الشاملة في الاقتصاد السوري .

وبسبب اعتبارات عدم التخصص في الإدارة، في هذا البحث الأمر الذي يحول دون التوسع في بحث هذه القضية بالرغم من أهميتها بصورة عامة للاقتصاد السوري، وبصورة خاصة للشراكة السورية –الأوروبية، ومع الإدراك لترابطاتها الخلفية مع استراتيجية تنمية الموارد البشرية والأمامية مع مفاهيم التدريب، فإنه سيتم الاقتصار على طرح المفهوم النظري وبعض التحديات الجوهرية لإطلاق مفهوم إدارة الموارد البشرية في القطاع العام السوري.

**مفهوم إدارة الموارد البشرية ووظائفها:**

إدارة الموارد البشرية في معناها الواسع تختص بشؤون الاستخدام الأمثل والفعال للموارد البشرية، بجميع المستويات التنظيمية للمنظمة حتى تحقق هذه الأخيرة أهدافها، كما أنها نشاط إداري يمثل أحد فروع إدارة الأعمال، أما في معناها الضيق فهي تهتم بتوفير إحتياجات المنظمة من القوى العاملة، والمحافظة عليها وتنمية قدراتها ورغبتها على العمل بما يساعد على تكوين قوة عمل راضية ومنتجة[1].

**أهداف إدارة الموارد البشرية**

يمكن تقسيم أهداف إدارة الموارد البشرية إلى ثلاثة أهداف أساسية هي :الأهداف الاجتماعية، أهداف العاملين، وأهداف المنظمة .[2]

تتمثل الأهداف الاجتماعية لإدارة الموارد البشرية في مساعدة الأفراد، بأن تجد لهم أحسن الأعمال وأكثرها إنتاجية وربحية، مما يجعلهم سعداء يشعرون بالحماس نحو العمل إلى جانب رفع معنوياتهم وإقبالهم إلى العمل برضا وشغف، وكل هذا من أجل تحقيق الرفاهية العامة للأفراد في المجتمع.أما أهداف العاملين فتتمثل في العمل على التقدم والترقية في إطار ظروف عمل منشطة تحفزهم على أداء العمل بإتقان وفعالية، وهذا ما يرفع من دخلهم، وانتهاج سياسات موضوعية تحد من استنزاف الطاقات البشرية وتحاشي اللاإنسانية في معاملة الأفراد العاملين. وتتجسد أهداف المنظمة في جذب أفراد أكفاء تتوفر فيهم جميع المؤهلات اللازمة، وذلك عن طريق الاختيار والتعيين حسب المعايير الموضوعة، والاستفادة القصوى من الجهود البشرية عن طريق تدريبها وتطويرها، وذلك لتجديد الخبرة والمعرفة التي تتماشى مع تطور نظام المؤسسة، والعمل على زيادة رغبة العاملين على بذل الجهد والتفاني، وإدماج أهدافها مع أهدافهم لخلق تعاون مشترك، وذلك يتأتى بالتوزيع العادل للأجور والمكافآت، والعمل على إعطاء كافة الضمانات عند التقاعد أو المرض.

**أهم التحديات التي تواجه ترسيخ إدارة الموارد البشرية في سورية:**

هناك جملة من التحديات التي تواجه مؤسسات القطاع العام في سورية في مجال إدارة الموارد البشرية، وخاصة مع الانفتاح الاقتصادي الذي يشهده الاقتصاد السوري، والتحول إلى أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، وما يطرحه ذلك من تحول في المفاهيم وخاصة المتعلقة بالموارد البشرية، ويضاف إلى ذلك التحديات العامة لإدارة الموارد البشرية في ظل التطور التكنولوجي والمعلوماتي، ويمكن إجمال هذه التحديات بمايلي:

1. زيادة الاعتماد على التكنولوجية الحديثة : بدون أدنى شك إن الإستخدام المتزايد لتكنولوجيا المعلومات داخل التنظيم، قد غيرت جذرياً في أنواع الأعمال والمهارات التي تحتاج إليها، وبهذا سوف تزداد أهمية بعض الأنشطة مثل : التدريب والتنمية والتنظيم بقصد التأقلم مع هذه التغيرات الحاصلة، في حين قد يتم الإستغناء عن بعض الأنشطة والعاملين خاصة أصحاب المهارات البسيطة والأعمال الروتينية، وهذا الواقع مشاهد بكثافة في القطاع العام في سورية، من خلال النسبة الكبيرة للعاملين من حملة الشهادة الابتدائية والأميين.

---

[1] مفتاح ، صالح: **الملتقي الدولي الأول حول التنمية البشرية و فرص الإندماج في إقتصاد المعرفة و الكفاءات البشرية ، إدارة الموارد البشرية و تسيير المعارف في خدمة الكفاءات (المهارات)** ، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية ، جامعة ورقلة،الجزائر، أذار 2004 ، ص 9 .

[2] المرجع السابق، ص ص 12-13 .

2. نظام معلومات إدارة الموارد البشرية : وهذا يعتبر من أهم التحديات الأساسية في عصر المعلومات، فالإدارة تحتاج حالياً إلى نظم معلومات حديثة، تشتمل كل بيانات وخطط إدارة الموارد البشرية، في شكل قسم متخصص يقدم النصح للإدارة، فاقتناء أجهزة الحواسب وأتمتة بعض العمليات الأرشيفية لم يعد كافياً، بل ينبغي أن تتوفر للإدارة قاعدة من المعلومات الأساسية اعتماداً على خدمات الحاسب الآلي،إضافة إلى نظم المعلومات اللازمة لتحليل هذه المعلومات، فالتحدي الذي يواجه معظم التنظيمات الكبيرة في الوقت الحاضر هو مقدرتها على التقدم بمعلومات ذات قيمة للإدارة، تساعدها على اتخاذ قرارات رشيدة تجاه الموارد البشرية[1].
3. تغير القيم والإتجاهات : تلعب القيم والإتجاهات دوراً مهماً بالنسبة لإدارة الموارد البشرية، فالنجاحات الكبيرة التي حققتها الشركات الكبرى، كانت بأثر مباشر بدرجة إهتمام الإدارة بهذه القيم، لذا فإنه يقع على عاتق إدارة الموارد البشرية، كيفية وضع خطة قادرة على إستغلال هذه القيم والإتجاهات (الولاء، الإلتزام...الخ) .
4. العائد والتعويض : إن ارتفاع مستويات التضخم الاقتصادي يؤدي إلى طلب العاملين لأجور أعلى، في حين أن الإدارة غير قادرة على دفع هذه الزيادات في الأجور تتناسب مع الوضع الاقتصادي المعاش، وهذا الضعف في الأجور يؤدي حتما إلى ضعف أو عدم توفر الحوافز، وهذا ما يؤثر على مستوى الأداء في كثير من المنظمات، كما يؤدي إلى عدم الانتظام في العمل والالتزام به، حيث يسعى الأفراد إلى البحث عن أعمال إضافية قصد تغطية ذلك العجز،وهذا يلقي عبء أخر على إدارة الموارد البشرية، وعلى الإدارة الاقتصادية العامة في حالة القطاع العام في سورية من حيث عدم قدرتها على دفع العاملين وحفزهم لبذل مجهود أكبر للعمل.
5. زيادة حجم القوى العاملة : وهذا يعود لأمرين أساسين الأول هو ارتفاع وتحسين المستوى الصحي للأفراد، والذي ينعكس على شكل فتوة المجتمع في سورية، والثاني هو ارتفاع مستوى التعليم بين الأفراد، وهذا ما من شأنه توفير أفراد متخصصين ذوي كفاءات عالية في سوق العمل، وهذا يحتم على إدارة الموارد البشرية وضع خطط جيدة قصد استقطاب الأفراد المناسبين وتعيينهم في المكان المناسب لهم، ورفع من قدرات الأفراد العاملين بإدارة الموارد البشرية، حتى يمكنهم التعامل مع عمال متخصصين ومتعلمين
6. التشريعات واللوائح الحكومية : إن إدارة الموارد البشرية ليست حرة بصفة مطلقة في وضع سياستها وخططها فيما يخص الأفراد العاملين، ولكن هناك قيود معينة تفرضها الحكومة ينبغي التقيد والإلتزام بها، فهذه اللوائح والتشريعات تمثل الإطار الذي يجب على إدارة الموارد البشرية العمل فيه، وهذا يفرض تحدي على إدارة الموارد البشرية في كيفية صياغة إستراتيجية خاصة بها دون تجاوز هذه الحدود المفروضة، وبما يسمح بتحقيق الأهداف الموضوعة.[2]

---

[1] عبد الباقي، صلاح الدين:**الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية**، الدار الجامعية الجديدة للنشر،الاسكندرية،مصر، 2002، ص 103 .

[2] المرجع السابق ص 108 .

## 2-1- متطلبات تأهيل الموارد البشرية:

### 1-2-1- رفع كفاءة النظام التعليمي:

إن رفع كفاءة النظام التعليمي في سورية يجب أن تنطلق من الواقع القائم لهذا النظام، والذي يشير إلى مجموعة من الصعوبات والمشكلات، التي يعاني منها سواء في مدخلاته أو عملياته أم في مخرجاته وعوائده. لقد انتهج النظام التعليمي في سورية خلال العقود الثلاثة الماضية منهجية التوسع الكمي، وإن كانت هذه المنهجية ضرورية أو على الأقل هى المنهجية المطلوبة لبرنامج التنمية السورية آنذاك فإنها لم تعد كذلك، فعلى الرغم مما حققته تلك الاستراتيجية من إنجازات ملموسة في المجال التعليمي، فإنها شهدت مجموعة من نقاط الضعف، التي تم تجاهلها إلى أن تراكمت وأدت إلى وقوع النظام التعليمي في ثنائية الإنجاز الكمي والضعف النوعي، وقد مثلت السياسات الكمية الأفقية الاستيعابية والتوسعية، التي قام عليها النظام التعليمي تجسيداً لفلسفة النمو عن طريق التراكم التوسعي في الأنموذج التخطيطي التنموي السوري العام الذي قام على تعبئة عوامل الإنتاج التقليدية، المتمثلة برأس المال والعمالة والأرض، من أجل تكوين البنية التحتية للاقتصاد الوطني، ومع تبدل التوجه التنموي في سورية منذ مطلع الألفية باتجاه التحرير الاقتصادي وتبني أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، أصبح يطرح على جدول أعمال التنمية الوطنية التحول من النمو عن طريق التراكم التوسعي الكمي إلى النمو المكثف، الذي يهتم بعنصر الاستحداث والجودة وبنوعية الكفاءة، وذلك عن طريق إعطاء الأولوية في عملية التنمية لبناء رأس المال البشري، ولابد من أن ينعكس ذلك بشكل واضح على النظام التعليمي وهيكليته وآليات عمله، ويتطلب تحقيق ذلك وضع استراتيجية وطنية للتحول نحو مجتمع المعرفة، ومايتطلبه ذلك من إعادة بناء النظام التعليمي نفسه على أساس مدخلات ومخرجات جديدة، للكفاءة الداخلية الكمية والنوعية والكفاءة الخارجية، والتحول من سياسات الإصلاح الجزئي للكفاءة إلى سياسات الإصلاح الشامل للنظام التعليمي، وإعادة هيكلة كافة عناصره في سياق التحول الشامل .ويمكن إبراز الأهمية التي يحتلها التعليم في عملية التحرير الاقتصادي الداخلي والخارجي، من خلال العلاقة القائمة بينه وبينهما :

1. **العلاقة بين التعليم والتحرير الاقتصادي الداخلي (التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي):**

يتطلب التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي التخلص من القيود الإدارية والاعتماد الأكبر على قوى السوق في توزيع الموارد، وعلى القطاع الخاص في العملية الإنتاجية، ومن ثم الانفتاح على الأسواق العالمية والاستثمارات الدولية والدخول في نظام العولمة الاقتصادية . ولا ينفي اقتصاد السوق الاجتماعي دوراً للدولة في ضبط قوى السوق والسعي لتحقيق العدالة الاجتماعية، وتطوير القوى البشرية في المجتمع، وفي نظام اقتصاد السوق وإن كان اجتماعياً تصبح القدرة التنافسية للمنشأة هي أساس نجاحها، وهذه القدرة التنافسية تعتمد في نظام العولمة والثورة الرقمية إلى حد كبير على المعرفة، وعلى القدرة على استخدام تقنيات المعرفة والاتصالات التي أفرزتها الثورة الرقمية، من قبل المنشآت الإنتاجية والدوائر الحكومية وكذلك من قبل أفراد المجتمع كافة من عمال وموظفين ومهنيين و مستهلكين، مما يجعل المنافسة قضية مجتمعية تتعزز باتساع وعمق القدرات المعرفية في المجتمع .

من هنا يمكن معرفة أن هذا النظام الاقتصادي الجديد يتطلب نظاماً تعليميا يتجه نحو تخريج القدرات والاختصاصات التعليمية المطلوبة في سوق العمل، و تلك المطلوبة لتسيير شؤون الدولة والاقتصاد فالمنافسة والحاجة للتعامل مع العولمة، اقتصادية كانت أم ثقافية، تتطلب أن يؤسس

التعليم لتحرير العقل والإطلاع المنفتح على فكر الآخرين وزيادة المخزون المعرفي و تقوية الشخصية الفردية، و ذلك لتخريج رجل الأعمال المبادر والمهني المبدع والموظف المتقن لعمله وصاحب القرار ذي النظرة الاستراتيجية. ولكن حتى إقامة مثل هذا النظام التعليمي وحدها لا تكفي للاستجابة لمتطلبات التحرير الاقتصادي والنجاح فيه، فهناك الحاجة للمؤسسات والنظم التشريعية والتنظيمية والسياسية، التي تكفل مشاركة المتعلمين الأكفاء في صنع القرار.[1]

2. **العلاقة بين التعليم والتحرير الاقتصادي الخارجي (الشراكات الخارجية والتنافسية):**

ماتزال العلاقة الضرورية مابين النظام التعليمي السوري وبين بناء القدرات التكنولوجية المحلية متدنية وضعيفة، سواء أكان ذلك بالنسبة إلى التكنولوجيا التقليدية أم بالنسبة إلى تكنولوجيا المعلومات الحديثة، وينعكس ذلك بشكل واضح في مستوى مخرجات التكنولوجيا في الصناعة السورية، حيث يتصف أداء القطاع الصناعي السوري بتدني واضح إلى درجة أن مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت إلى حدود 7% فقط مقارنة بـ 19% في تونس، و 17 % في المغرب و 13% في الأردن و9 % في الجزائر[2] . وتكمن الدلالة السلبية لهذا التدني في إحدى جوانبها في منظور التعليم، في ضعف مردود الاستثمار البشري في هذاالقطاع الحيوي، المؤهل لامتصاص منتجات البحث العلمي والتقانة وتحويلها لقيم مضافة.

وتتجسد تبعية العلاقة مابين ضعف القدرة التنافسية للمنتج السوري وبين التعليم، في أن السلعة السورية لن تتمكن من المنافسة إلا إذا ماتم تغيير بنية المهارات المتدنية للعمالة المنتجة لها،بما يمكنها من الاستخدام الأمثل للتقانات ، وامتصاص التقانات الجديدة في عصر تكنولوجيا المعرفة والمعلومات، ويعني ذلك بأنه لن يمكن للسلعة السورية أن تكون تنافسية إلا إذا ماتم الاستثمار الفعال في مجال بناء رأس المال البشري، الذي تشكل الكفاءة الفنية والإنتاجية للنظام التعليمي أساسه. إن التقدم التقاني للاقتصاد السوري يمكن له أن يغير الطلب النسبي على المهارات، محولاً إياه من الطلب على العمالة الماهرة تقليدياً بالتكرار والمحاكاة إلى العمالة المهنية المتعلمة والمتعددة المعارف، التي تقوم على قدرات رأس المال البشري والفكري في آن واحد، ذلك أن التقانة لا تعوض مهارات رأس المال البشري بقدر ما تزيد من الطلب عليها من حيث أن عملية التقانة ليست استيراد آلات وأجهزة حديثة، بل تنمية اتجاهات ومهارات ومواقف تمتصها وتطورها وتولدها. إن أحد مؤشرات التقدم التقاني هو زيادة الطلب على العاملين الأكثر تعليماً ومهارةً وقد ظهرت في سورية خلال السنوات الأخيرة بوادر لهذا النوع من الطلب بتأثير إدخال بعض عمليات التجديد التقاني التي باتت شديدة الالتصاق بانفتاح الاقتصاد السوري .

من المهم الإشارة بأن هذا الطلب يستدعي زيادة نوعية في معدلات الاستثمار في رأس المال البشري، لمواءمة العلاقة مابين النظام التعليمي وبين المخرجات التي يتطلبها النمو، وبالتالي يتطلب سياسات إجرائية وطنية تنطلق من الاتجاه التكاملي مابين نوعية التقانة ونوعية الكفاءة التعليمية التي تعمل على تملكها وامتصاصها وتوليدها من جديد.

**استراتيجية رفع كفاءة النظام التعليمي:**

اتصفت سياسات الإصلاح الجارية لبعض جوانب العملية التعليمية في سورية بالجزئية وضعف الجدوى، ومحدودية الأثر النوعي لمراكماتها الكمية الجزئية المتفرقة، وستبقى كذلك إن لم تصدر عن استراتيجية شاملة يتم على أساسها إجراء الإصلاح، ويضعها في إطار تجديد النظام التعليمي

---

[1] سكر،نبيل: **الإصلاح الاقتصادي في سورية**، دار الريس، بيروت 2000 ص 89 .

[2] ناصر،أكرم والأخرس،صفوان وبربر،بشير: **البحث والتطوير التقاني والابتكار في المؤسسات الإنتاجية العامة والخاصة: الواقع ومتطلبات تطويره**، المؤتمر الوطني للبحث العلمي، دمشق 24-26 أيار 2006 ص15 .

بشكل شامل، وتتطلب استراتيجية رفع كفاءة النظام التعليمي الانطلاق من تشخيص الواقع لتحريكه نحو المستقبل على أسس الانتقال من سياسات الإصلاح الجزئي للكفاءة إلى سياسات الإصلاح الشامل، واستحداث التغييرات في النظام التعليمي وفقاً للأهداف المتوخاة، فلا غنى في رسم السياسات ووضع الاستراتيجيات عن تصور المستقبل بشكل ديناميكي، يتم فيه السعي لتطبيق الاستراتيجية وممارستها في سياسات إجرائية ملموسة يتولى الواقع إجراء التحويرات والتعديلات اللازمة لعملها .إن البعد الاستراتيجي يقوم بوضع التصور لحل مشكلات نمو التوسعي الكمي بالتحول إلى النمو المكثف، وبالتالي إدماج مفهوم جودة التعليم ونوعيته في صلب مفهوم العملية التعلمية، وتحقيق العدالة في التعليم للجميع، وإعادة تعريف الأدوار الاقتصادية-الاجتماعية للقطاعات العامة والخاصة في العملية التعليمية، وهو ما يعني بالمحصلة أن إصلاح كفاءة التعليم لا يمكن أن يكون مستقلاً عن سياسات الإصلاح الشامل، للأنموذج أو النظام التعليمي السائد نفسه .

لقد بذلت السياسات الوطنية التربوية جهوداً معينة لإصلاح الكفاءة الداخلية للنظام التعليمي، ومحاولة تحسين نوعيتها، لكن سياساتها كانت جزئية محكومة بإصلاح جوانب من العملية التعليمية، وتقتصر على جوانب متفرقة كبعض المناهج والكتب الدراسية وطرائق التعليم ، وتفتقد إلى التكامل مابين خطوات الإصلاح في المراحل التعليمية المختلفة، وتقتصر على محاولات إصلاح متفرقة للكفاءة الداخلية دون أن ترتبط بالكفاءة الخارجية الانتفاعية. و يعود ذلك إلى أنها مازالت تنطلق من تصور تجزيئي، وليس من تصور تكاملي شامل لإصلاح النظام التعليمي، ومن هنا لابد من الانتقال من سياسات الإصلاح الجزئي إلى سياسات الإصلاح الشامل، و تحقيق الترابط والتكامل والتوازن مابين الكفاءة الداخلية المتمثلة بالإعداد، والكفاءة الخارجية المتمثلة بالانتفاع بما يدعم الصلات بين التعليم العام وسوق العمل.[1]

انطلاقاً مماسبق يمكن تصور سياسة تعليمية تتلائم مع متطلبات أسواق العمل، وتحدياته في المرحلة المقبلة وتكون إجراءاتها كمايلي:

- تطوير المناهج في المراحل التعليمية المختلفة، وبالذات في مناهج التعليم العالي والمعاهد والثانويات المتخصصة، بحيث يتم التخفيف من الكم النظري الهائل المحتوى في المناهج الحالية، والتركيز على ماهو ضروري وحديث ومبتكر و يعكس متطلبات سوق العمل .
- تحقيق تعاون وتنسيق مباشر بين المؤسسات التعليمية والمنشآت الإنتاجية العامة والخاصة، والاستعانة بفنيين من تلك المنشآت للتدريس في المعاهد والثانويات المتخصصة، و وضع أسس نظام التدريب أثناء الدراسة، بحيث يمكن للطالب أن يتلقى دروساً تطبيقية في المنشآت، ويتعرف على مجالات عمله المستقبلي، مما يمكنه من الربط بين مايتلقاه من علوم نظرية وتطبيقاتها العملية.
- تعديل سياسات القبول في التعليم الثانوي والمعاهد والجامعات، واستحداث أقسام وإلغاء أقسام أخرى وفق متطلبات السوق، بحيث يتاح لأعداد أكبر من الطلاب الدخول في اختصاصات العلوم والتكنولوجيا والمهن الحديثة، بالقياس إلى الواقع الراهن الذي يتمثل بأن أغلبية الخريجين هم من خريجي كليات العلوم الإنسانية[2].

---

[1] التقرير الوطني الثاني للتنمية البشرية في سورية، **التعليم والتنمية البشرية نحو كفاءة أفضل**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة تخطيط الدولة، دمشق، 2005، ص 179.

[2] وزارة التعليم العالي:**مديرية التخطيط ودعم القرار، نشرة إحصاءات عام** 2008 .

- العمل على الارتقاء بمهنة التعليم نوعياً، وفق معيار ثلاثية المعلم المؤهل، إجازة جامعية، تأهيل تربوي، تمكن معلوماتي، واشتراط هذا المعيار في مسابقات القبول ونظام المقابلات والاختبارات في الجهاز التعليمي، ووضع برنامج زمني لإعادة التأهيل بالنسبة إلى الأطر التعليمية الحالية والغير مؤهلة.
- العمل على تحسين أوضاع الكادر التدريسي في مختلف المراحل، من خلال ضمان الدخول التي تضمن لهم مستوى معيشي لائق من جهة، وتحفزهم من جهة أخرى على الابتكار والإبداع فبالنهاية التدريس هو عمل ويتطلب أجراً مناسباً .
- إعادة تأهيل الكادر التدريسي في المراحل التعليم المختلفة، وتطوير مهاراته المهنية، و التقنية في مجال المعلوماتية، وذلك بتدريبه على الأساليب الجديدة للتدريس والتفاعل الصفي، وكيفية إيلاء أهمية خاصة للتلاميذ المبدعين من جانب، وللتلاميذ ذوي الاحتياجات الإضافية للتعلم من جانب آخر، فكلاهما ضروري لعملية التنمية.
- الارتقاء بالإدارة من إدارة تسيير إلى إدارة تطوير على أساس اللامركزية والتشاركية والتعاونية بما يوثق صلاتها بالمجتمع المحلي، ويشركه في حل المشكلات التي يواجهها التعليم، وفي إغناء الوظائف المحلية للتعليم.

**1-2-2- نقل وتوطين التكنولوجيا:**

لم يعد ممكناً لأي مجتمع أن يتطور في العالم المعاصر من دون الولوج في عصر المعرفة، الذي وصل إلى درجة غير مسبوقة في التاريخ البشري من حيث النمو الهائل في مخزون المعرفة، والترابط مابينه وبين تسارع معدل التقدم التقاني المذهل، وانعكاسه مباشرةً في التنافس مابين الأسواق، بشكل بات فيه عصر المعرفة يمثل حقبة جديدة في التاريخ البشري كله، تتميز بالتحول التاريخي من العصر الصناعي وعلاقاته الهرمية ورأسماله الفيزيائي، إلى العصر الشبكي وعلاقاته الأفقية التواصلية ، ورأسماله المعرفي الذي يعتبر من أرقى أنواع رأس المال البشري[1].
وإن كان ذلك لا يعني أن إنتاجية المعرفة قد باتت بديلاً عن عوامل الإنتاج التقليدية المتمثلة برأس المال والعمالة والأرض والموارد الطبيعية، ولكنها أصبحت عامل نوعي جديد يرتقي بالإنتاجية المبنية على تلك العوامل ويطورها، فلم نعد نعيش في عصر ندرة المعلومات بل في عصر وفرتها الهائلة التي تقدمها شبكة الإنترنيت العالمية. وبينما يطور التعليم المهارات العقلية والقدرات البشرية، فإن المعلومات تعطي المعرفة محتواها من خلال الإنترنت وشبكتها العالمية، حيث يأخذ الإنتاج البحثي بشكل متزايد شكل المقالات المشتركة مابين باحثين من مختلف الجامعات، مستفيدين مما تتيحه شبكة الإنترنيت من إنشاء مراكز بحثية ومختبرات مشتركة افتراضية متصلة بشبكات الحاسوب. ومن هذا المنطلق يمكن ملاحظة مدى الارتباط بين الاستراتيجية المرجوة في تكنولوجيا المعلومات، وإعادة هيكلة كافة مؤسسات التعليم ، بشكل تكون فيه قابلة للاستثمار ، فمازالت هناك فجوة كبيرة بين الخطوات التي تمت في بناء استراتيجية وطنية لتكنولوجيا المعلومات في سورية، وبين واقع الانتفاع منها في التعلم والبحث العلمي والتقدم التقاني، الأمر الذي يتطلب وعياً وتخطيطاً مسبقاً من أجل تحقيق التكامل مابين الاستراتيجية الوطنية لتكنولوجيا المعلومات، وبين استراتيجية التكامل والتشارك مابين التعليم والتقانة، وبين التقانة والتنمية، وبينها جميعاً وبين العلوم التطبيقية، في سياق بناء رأس المال

---

[1] ناصر،أكرم والأخرس،صفوان وبربر،بشير: **البحث والتطوير التقاني والابتكار في المؤسسات الإنتاجية العامة والخاصة: الواقع ومتطلبات تطويره**، مرجع سبق ذكره ص 25.

البشري، وتعزيز القدرات البشرية في توسيع الخيارات أمام البشر.وتتطلب مثل هذه الاستراتيجية توفر القدرات البشرية ذات الصلة، وأن تمتلك الدولة القدرات التنظيمية والمؤسسية اللازمة لتطوير هيئات البحث والتطوير، مع السياسات اللازمة والمناسبة لتقديم مبادرات لشركات البحث والتطويرمن القطاع الخاص، كما يجب أن تتصف تلك المؤسسات البحثية والتطويرية بقدرات خاصة على الاستفادة من القدرات البشرية الإفرادية الخلاقة، لتوجيهها نحو الهدف التنموي العام وضمن إطار العمل المناسب .[1]

إن سورية في حاجة حالياً ومستقبلياً من أجل التحول إلى لاعب اقتصادي منافس في إطار شراكاتها الخارجية إلى استراتيجية فعالة لتكنولوجيا المعلومات، ويرتبط ذلك إلى حد كبير بالاستراتيجية التعليمية والبحثية القابلة للترجمة إلى سياسات عملية، في تطوير البيئة التقانية الوطنية، و ليس مطلوب من سورية أن تحاول الوصول إلى امتلاك قمة التقدم في التقانات العالية، والتي ليس الوصول إليها سهلاً في ظل الانقسام الرقمي في العالم بين أقوياء وضعفاء، بل يمكن الانطلاق من مواءمة التقنيات العالمية المتوافرة محلياً في ميادين العلوم التطبيقية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتطبيقات الالكترونيات والميكانيك والصناعة وغيرها ، أوالتي يمكن الوصول إليها، وتحديد الفائدة التنموية المباشرة منها، كرفع إنتاجية المحاصيل الزراعية ، وحماية الثروة الحيوانية، وحل المشكلات الهندسية للري ونقص المياه الجوفية، و رفع إنتاجية عمال المصانع، وإنتاج الدواء، وتحقيق الاكتفاء الغذائي الذاتي، وافتتاح أنشطة وصناعات جديدة، وترقية الصناعات القائمة حتى يتمكن الاقتصاد من المنافسة في الأسواق المفتوحة والمندمجة، وبالتالي زيادة الدخول وفرص العمل ، أي أن تكون مواءمة التقنية للحاجات المحلية، محكومة بمقتضيات التنمية البشرية في سورية.

### 3-1- التعاون السوري– الأوروبي في مجال تطوير الموارد البشرية:

من خلال العرض السابق في الفصل الأول لواقع الموارد البشرية في سورية، وأهم صفاتها العمرية والعلمية والتحديات التي تواجهها في سوق العمل، والعرض الذي تم في هذا الفصل لأبرز المشكلات التي تواجهها من البطالة المقنعة، وضعف لمستوى الأجور التي تحصل عليها بصورة خاصة في القطاع العام، وغياب لمفهوم إدارة الموارد البشرية في المؤسسات والمنشآت الحكومية، يمكن إدراك حجم التحديات وصعوبة تأطيرها في إطار تعاون سوري- أوربي، وإن كان هذا التعاون في إطار شراكة مستقبلية بأي بعد كانت، فبعض القضايا تعتبر أكبر وأعقد من أن تتناول في إطار تعاون دولي، كمشكلة ضعف مستوى الأجور، وبعض القضايا تكتسب بعداً وحساسية وطنية واجتماعية تحول دون طرحها على طاولة التعاون الدولي، أو دون الالتزام بمقرحات الحل في حال طرحت للبحث كمشكلة فائض العمالة، والبعض الآخر يعتبر من الشمولية والتعقيد بحيث يتطلب استراتيجية وطنية شاملة، ينطلق الحرص على تطبيقها وطنياً، ويتم تدعيمها بمشاريع ومساعدات تقنية وفنية ومالية أوربية.

انطلاقاً من هذه المحددات بقي التعاون السوري–الأوروبي في موضوع الموارد البشرية محدوداً، واقتصر على بعض النواحي التي أمكن الخوض فيها كتحسين كفاءة النظام التعليمي، ودراسة واقتراح الحلول لبعض المشكلات كمشكلة فائض البطالة، وقد تم ذلك من خلال إطلاق برامج مشتركة تمول من قبل الاتحاد الأوروبي، وتدار من خلال طواقم خبيرة مشتركة أوربية

---

[1] بشور،هيام وجبرة،رفيع: **مخرجات البحث العلمي والتطوير التقاني ومؤشرات الأداء**، المؤتمر الوطني للبحث العلمي والتطوير التقاني،دمشق 24-26 أيار 2006 ص 5 .

وسورية، تعمل على دراسة المشكلة وتقديم الحلول لها والمساهمة في بعض الأحيان في تنفيذ الحلول، من خلال الاستعانة بالمساعدات المالية والتقنية المقدمة من قبل الاتحاد الأوروبي.
من خلال الإطار الأكثر نمطية للتعاون السوري – الأوروبي وهو البرامج المشتركة، يمكن إلقاء الضوء على تجارب التعاون السوري-الأوروبي من خلال برامج هامة، بعضها تم الانتهاء من تنفيذه، وبعضها مايزال مستمراً، والبعض الآخر مازال مقترحاً، وتقسم برامج الاتحاد الأوروبي بشكل عام إلى برامج ثنائية مع الدولة الشريكة، وبرامج إقليمية تتم مع عدة دول في آن واحد:

**المشاريع السورية - الأوروبية في مجال تطوير الموارد البشرية:**

**أولاً: البرامج الثنائية:**

**I.** برنامج وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي: **ISMF**

**INSTUTIONAL AND SECTORAL MODERNISATION FACILITIES**

المعلومات الأساسية:[1]

| المشروع | مرفق التحديث المؤسساتي والقطاعي |
|---|---|
| **المستفيد** | **هيئة تخطيط الدولة** |
| **المبلغ** | **21 مليون يورو +1.5 مليون يورو مساهمة سورية** |
| **تاريخ اتفاقية التمويل** | **19 تشرين الأول 2000** |
| **التاريخ النهائي للتنفيذ** | **21 كانون الأول 2008** |
| **اسم ولقب شخص الاتصال** | **أحمد حسن ،مدير مشروع** |
| **الهاتف** | **+ 963 11 5161018** |
| **البريد الالكتروني** | **ahmasan@aya.sy ismf@ismf-eusy.org** |
| **الموقع في الشبكة** | **www.ismf-syr.org** |

**وصف ونطاق المشروع:**

اندرج هذا المشروع ضمن الاستراتيجية المشتركة للاتحاد الأوروبي لمنطقة المتوسط، والذي يحفز الاتحاد من خلالها الدول الأعضاء لوضع استراتيجية عامة للإصلاح الاقتصادي، من أجل تسهيل الفترة الانتقالية الاقتصادية وعملية الشراكة. وقد كان هذا المشروع بمثابة تسهيل للحكومة السورية، حيث عمل على توفير المساعدة الفنية لها، وذلك للتوصل إلى هدفها في التحديث الاقتصادي، وتجسد هدف المشروع بشكل عام بالمساهمة بتحديث الاقتصاد السوري كأمر ضروري لضمان طريق التنمية المستدامة لسورية، والانضمام المستقبلي الناجح لها إلى منطقة التجارة الحرة الأوروبية- المتوسطية.
عمل البرنامج على المساعدة في تحديث المؤسسات من خلال استراتيجية شاملة للإصلاحات الاقتصادية والمؤسساتية، كما عمل على تطوير المؤسسات الاقتصادية السورية الرئيسية، بالتركيز على صياغة وتطبيق استراتيجية تحديث اقتصادية شاملة. تولت هيئة تخطيط الدولة تنفيذ المشروع الذي أفاد وزارات معنية أخرى شملت :الاقتصاد والتجارة، المالية، الصناعة، الزراعة، الكهرباء، النقل، الاتصالات والتقانة، إضافة إلى ذلك تناول المشروع مكتب رئاسة مجلس الوزراء والمكتب المركزي للإحصائيات وقد شمل المكونات التالية[2]:

---

[1] المفوضية الأوربية في سورية:مشاريع الاتحاد الأوربي في سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.delsyr.ec.europa.eu

[2] **مشروع ISMF،تقرير المرحلة التمهيدية، الجزء الأول، التقرير الرئيسي:**بناء هيئة تخطيط الدولة،شارع الفردوس ،دمشق أذار 2005 ص 4-5 .

- **التطوير القطاعي والاقتصادي:** تناول هذا المكون التحديث في وزارة الزراعة، الاتصالات والتقانة، الصناعة، النقل.
- **التحديث المؤسساتي:** تناول هذا المكون تطوير الموارد البشرية والإدارية في الوزارات الشريكة من خلال التدريب، وتحسين معايير الأداء، ودراسة التخطيط المتعلق بالأداء.
- **تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:** درس المشروع إمكانية تأمين نظام معلومات مبتكر لربط شبكات المعلومات في الوزارات المعنية، وتأسيس قاعدة بيانات دقيقة وكاملة للمؤشرات الاقتصادية الرئيسية، كما عمل على المساعدة في إدخال خدمات الحكومة الألكترونية.

**نشاطات المشروع:**

قام مشروع ISMF مع نهاية عام 2008 ونهاية مدته الزمنية بتحويل نتائجه إلى الجهات السورية المختصة، وقد جرى ذلك عبر ورشات عمل الاستدامة والتدريب و لقاءات العمل والمناقشة . ويمكن تلخيص إنجازات المشروع كمايلي[1]:

- إصدار نشرة الاتجاهات الاقتصادية السورية .
- إجراء عدة دراسات شاملة، وإنتاج كتيبات عن التحديث المؤسساتي وبناء القدرات و إدارة الموارد البشرية.
- بلورة وتسليم دراسة متكاملة وأنموذج للمساعدة في حل مشكلات القطاع الصناعي.
- إطلاق مركز خدمة المواطنين الأول في سورية كتطبيق للحكومة الألكترونية.
- بلورة وتسليم نظام المعلومات الوطني للتنمية الاقتصادية **NISFED**:

**National Information System For Economic Development**

- إدخال أول المعايير المتكاملة المتعلقة بأنظمة معلومات الإدارة في سورية.
- وضع الصيغة النهائية لخمس دراسات حول التطوير المؤسساتي الاستراتيجي، وعشر خطط عمل تعريفية خاصة من قبل الفرق الوزارية الفعلية العاملة، مع خبراء المشروع لتأمين المشورة والإرشاد.
- المساهمة في إثارة المسائل الاقتصادية والإدارية ذات الأولوية لمناقشتها.
- إطلاق أول شهادات( ISO المنظمة الدولية للمعايير ) في الإدارة السورية .
- أجرى المشروع دراسة تشخيصية لنظام الدفع، وذلك استناداً إلى الاستراتيجية متوسطة الأجل للإصلاحات الإدارية، والتي تم إعدادها عام 2007 .
- وضع الصيغة النهائية للدراسة الأولى عن النقل متعدد الوسائط في سورية.
- أجرى المشروع برنامج بناء المقدرات لوزارة الزراعة .

---

[1] مجموعة التقارير النهائية **لمشروع ISMF** بناء هيئة تخطيط الدولة، شارع الفردوس، دمشق 2009 .

## II. تحديث التعليم والتدريب المهنيين: MVET

## MODERNIZATION OF VOCATIONAL AND EDUCATION TREANING

معلومات أساسية:[1]

| المشروع | تحديث التعليم والتدريب المهنيين |
|---|---|
| المستفيد | هيئة تخطيط الدولة |
| المبلغ | 21 مليون يورو |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 8 كانون الأول 2004 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 30 حزيران 2009 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | آن جوستين:رئيسة الفريق، الدفعة الأولى<br>موريس باتنايك:رئيس الفريق، الدفعة الثانية<br>غيناء الحاج علي :رئيسة وحدة إدارة المشروع |
| الهاتف | + 963 932 622538<br>+ 963 11 2326011 |
| البريد الالكتروني | ann.justice@gfa-group.de/<br>mauricepatnaik@rediffmail.com<br>ghali@postmaster.co.uk |

**وصف و نطاق المشروع:**

انطلق مشروع تحديث التعليم والتدريب المهنيين، في عام 2005 بين الاتحاد الأوروبي و سورية لمدة ثلاثة أعوام، بهدف دعم المشاريع السورية وتحسين فرص خريجي التدريب والتعليم المهنيين في إيجاد فرص العمل المناسبة، وتعزيز استجابة التدريب و سوق العمل و ملاءمتهما. وعمل البرنامج على دعم سورية في تحديث مؤسسات التعليم والتدريب المهنيين، و تعزيز قدرة التعليم و التدريب المهنيين على الاستجابة لاحتياجات المهارات لدى الأفراد والمشاريع، والعمل على خلق فرص عمل أفضل لخريجي التعليم والتدريب المهنيين، وللعاطلين عن العمل و تطوير المهارات الضرورية لسوق العمل.

**نشاطات المشروع:**[2]

خلال العام الثالث والأخير أظهر البرنامج إنجازات كثيرة هامة، و قد استمر التشديد على الموارد البشرية وتدريب الإدارة وشمل:

- أكثر من 100 ورشة عمل وحلقة بحث للغرف والمشاريع.
- تحليل احتياجات التدريب في أكثر من 30 شركة.
- خطط تعليم الإجراءات لواحد و أربعين مشروعاً.
- تدريب الموظفين الوزاريين على تطوير مناهج التدريب، وتدريب إدارة لمدراء معاهد التدريب والتعليم المهنيين.
- جولات دراسة وعمل إلى ألمانية، اسكتلندة، السويد، الجمهورية التشيكية.
- إنتاج مجموعة من الخدمات والأنظمة والإرشادات من أجل التدريب والتقييم والتنفيذ، وبشكل خاص: خطة تعليمية للتدريب والتعليم المهنيين من أجل وزارة التعليم العالي.
- تقييم لمدارس التلمذة ومؤسسات التعليم والتدريب المهنيين الرائدة، ووضع استراتيجية شاملة وطنية للتعليم والتدريب المهنيين والفنيين بما في ذلك نظام التلمذة في سورية.

---

[1] المفوضية الأوربية في سورية:مشاريع الاتحاد الأوربي في سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: http://www.delsyr.ec.europa.eu

[2] مجموعة التقارير النهائية لمشروع تحديث التعليم والتدريب المهنيين، بناء هيئة تخطيط الدولة ، شارع الفردوس ،دمشق 2009 .

### III. تطوير قطاع التعليم العالي في سورية:UHES
**UPGRADING HIGHER EDUCATION SECTOR IN SYRIA**

**معلومات أساسية:[1]**

| المشروع | تطوير قطاع التعليم العالي في سورية |
|---|---|
| المستفيد | وزارة التعليم العالي |
| المبلغ | 10 مليون يورو |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 14 حزيران 2007 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 30 حزيران 2011 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | ميكائيل بريكن ،رئيس فريق مؤقت |
| الهاتف | + 963 11 2129884 |
| البريد الالكتروني | mbrekin-mhes@mhe.gov.sy |

**وصف ونطاق المشروع:**

انطلقت منذ بداية عام 2007 مفاوضات بين بعثة المفوضية الأوروبية في سورية، والسلطات الوطنية والمعنيين بقطاع التعليم العالي، لإطلاق مشروع مدته أربعة أعوام وميزانيته 10 ملايين يورو ، يعمل على دعم وزارة التعليم العالي من أجل تنفيذ عملية إصلاح لقطاع التعليم العالي لتمكينه من مواكبة التطورات التي تمر بها سورية في مرحلة التحويل، وتحديث بيئتها الاقتصادية. ويأتي البرنامج منسجماً مع عدد من الإصلاحات الأساسية المتعلقة بقطاع التعليم العالي، التي وضعت في إطار الخطة الخمسية العاشرة. للمشروع ثلاثة أهداف أساسية وهي: تحسين إدارة القطاع، تأسيس نظام وطني لضمان الجودة، تعزيز فعالية الجامعات، كما سيساعد المشروع وزارة التعليم العالي في بناء إطار عمل جديد لإدارة قطاع التعليم العالي، وذلك عبر تأسيس وسط فعال بهدف تحسين الإدارة، كما سيتم تزويد الوزارة ومؤسسات القطاع بأدوات خاصة من أجل تحسين المعلومات، ما من شأنه أن يؤمن فعالية محسنة لمؤسات القطاع، وهذا بدوره سيولد إمكانات أفضل من أجل صياغة السياسات على أساس معلومات أفضل .

**نشاطات المشروع:**

خلال العام الأول من التنفيذ أجرى المشروع سلسلة من الدراسات والمقابلات، لتأمين تحليل أحدث و أوثق معلوماتياً لقطاع التعليم العالي ككل، كما أجري تقييم تمهيدي لضمان الجودة بهدف وضع الخطوط الإرشادية، و إطار من أجل هيئة وطنية للاعتمادية وضمان الجودة. كما مهدت مراجعة الإنفاق العام الطريق من أجل تطوير إطار عمل الإنفاق على المدى المتوسط، ونظام إدارة المالية العامة المطور من خلال تخصيص الميزانية الموجه نحو النتائج، وتم تصميم نظام معلومات إدارة التعليم العالي **HEMIS**

**High Education Management Information System**

لتأمين بيانات محدثة ودقيقة بهدف إرشاد التخطيط، والإدارة وصياغة السياسات على مستويي وزارة التعليم العالي ومؤسساته، وخلال العام الثاني عمل المشروع على تطوير بناء المقدرات في كافة مجالات المشروع، و إجراء توريد من أجل شراء تجهيزات تكنولوجيا المعلومات الضرورية لتنفيذ نظام HEMIS.

---

[1] المفوضية الأوربية في سورية:مشاريع الاتحاد الأوربي في سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.delsyr.ec.europa.eu

**ثانياً:البرامج الإقليمية وذات الصلة بالموارد البشرية:**

**I. برنامج تمبوس: TEMPUS**

| المشروع | برنامج تمبوس |
|---|---|
| المستفيد | وزارة التعليم العالي |
| المبلغ | تمبوس (3) 9.5 مليون يورو للفترة 2003-2006<br>تمبوس(4)14مليون يورو لمنطقة المتوسط 2007-2013 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | نهاية 2013 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | رامي أيوبي،مكتب تمبوس ،سورية |
| الهاتف | 2139970 11 963 + |
| البريد الالكتروني | ntosyria@scs-net.org |
| الموقع في الشبكة | www.tempus-nto.org.sy |

**وصف و نطاق المشروع:**

يعتبر برنامج تمبوس الذي يموله الاتحاد الأوروبي أحد البرامج الأوروبية المصممة لمساعدة عملية الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي، ودعم تحديث التعليم العالي في البلدان الشريكة، يقوم البرنامج ببناء الشبكات والاتصالات بين الأوساط الأكاديمية، ويخلق تعاوناً دولياً و إقليمياً بين المؤسسات الأكاديمية كما يعمل على تعزيز التفاهم بين الثقافات.

بدأت مشاركة سورية الفعالة في تمبوس منذ عام 2002 و شملت مواضيع متنوعة، وبحلول نهاية 2008 كان إجمالي عدد المشاريع 33، منها 26 مشروعاً مشتركاً، و 7 مشاريع في الإجراءات البنيوية يتم تنفيذها مع المشاريع المستمرة. تغطي المرحلة الرابعة من برنامج تمبوس الفترة2007-2013، ويؤمن البرنامج الجديد روابط أوثق بين مكاتب تمبوس الوطنية في البلدان الشريكة وبين بعثات المفوضية الأوروبية، كما تم تعزيز نشاطات التعاون الإقليمية والإقليمية الفرعية، والتي تشمل أكثر من بلد شريك، وسيكون تمبوس 4 أكثر توجهاً نحو الأولويات الوطنية للتعليم العالي السوري.

**نشاطات المشروع في عام 2008 [1]:**

تم في عام 2008 من خلال برنامج تمبوس انتقاء ثلاثة مشاريع و هي:

1. **منهاج متطور عن نظام النقل الذكي ITS بوساطة ICT:** إن هذا المشروع هو مشروع تطوير مناهج وميزانيته 545.710 يورو، و تصل مدته إلى ثلاثة أعوام، وهو موجه نحو تطوير برنامج ماجستير في نظام النقل الذكي ITS ، Information Technology System لدى الجامعات السورية الشريكة بمكونات مخبرية ملائمة قائمة على خبرة الاتحاد الأوروبي، ومعاييره وخطوطه الإرشادية .سيستهدف برنامج الماجستير هذا الطلاب حديثي التخرج في الجامعات السورية، وكذلك المحترفين في قطاع النقل و شركاته، و سيتم اعتماد المنهاج الجديد وتعليمه خلال فترة المشروع .
2. **كرسي جامعي للابتكار :** وهومشروع إقليمي يشمل جامعة حلب بصفتها الشريك السوري، وتبلغ ميزانية المشروع 1.388.272 يورو، ومدته ثلاثة أعوام و يهدف إلى:
   - تأسيس كرسي جامعي للابتكار في منطقة الميدا.
   - تطويرسياسة نقل التكنولوجيا وتدريب مشغلي الكرسي.

---

[1]برنامج تمبوس-سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: http://www.tempus-nto.org.sy

- الشروع ببرنامج إعادة صقل المهارات في مجال الابتكار.
- إدخال برنامج أطروحة الماجستير في التوأمة بين الاتحاد الأوروبي -الميدا.
- تطوير استراتيجية وبيئة افتراضية للاتحاد الأوروبي -الميدا، للتعاون في صناعة الجامعات على صعيد الابتكار.

3. **ضمان الجودة في المعاهد المتوسطة في سورية:** يهدف هذا المشروع بميزانية تبلغ 525.925 يورو، ولمدة ثلاثة أعوام إلى تطوير نظام ضمان الجودة في المعاهد السورية التعليمية والمهنية، ويطبق عمليات التقييم الداخلية والخارجية ضمن المؤسسة، وينشرها على كافة المؤسسات التدريبية السورية المرتبطة بوزارة التعليم العالي في سورية.

## II. برنامج إيراسموس موندوس : EMECW

**معلومات أساسية:[1]**

| المشروع | إيراسموس موندوس،نافذة التعاون الخارجي |
|---|---|
| المستفيد | وزارة التعليم العالي |
| المبلغ | 29 مليون يورو للENPIمنها 3 مليون لسورية ولبنان والأردن للعام الدراسي 2008-2007 |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 19 تشرين الأول 2000 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 2013-2007 EMECW |
| اسم ولقب شخص الاتصال | د.رند قوتلي –جامعة دمشق |
| الهاتف | + 963 11 33924476 |
| البريد الالكتروني | rand@ieee.org |

**وصف ونطاق المشروع:**

ينطلق مشروع إيراسموس موندوس من أن الجامعات، وغيرها من مؤسسات التعليم العالي هي الأماكن التي تنشِىء المهنيين المتميزين والقادة المستقبليين، وبرنامج إيراسموس موندوس هو البرنامج التعليمي الرئيسي في الاتحاد الأوروبي لطلاب الدراسات العليا و أساتذتها ومؤسساتها. يسعى البرنامج إلى تعزيز نوعية التعليم العالي الأوروبي، وترويج الحوار والتعاون والتبادل بين البلدان أوروبية والبلدان الغير أوروبية. مدة هذا البرنامج خمسة أعوام وقيمته 230 مليون يورو وقد تم تبنيه في كانون الأول 2003 .إن سورية ولبنان والأردن مشمولة في مشروع نافذة التعاون الخارجي لإيراسموس موندوس، و تشارك 11 جامعة أوروبية و 9 جامعات في سورية ولبنان والأردن جميعها في برامج الحركية بين مؤسساتها، وبموجب ذلك يحظى طلاب وباحثون و أكاديميون من سورية ولبنان والأردن بفرصة الدراسة والبحث والتعلم في أوروبا، كما يحصل أوروبيون على الفرص ذاتها في الشرق الأوسط، ويمول البرنامج دورات ماجستير في بلدان أوروبية ويستهدف المشروع ثلاث مجموعات:

- الطلاب والأكاديميون المسجلون في إحدى الجامعات الشريكة.
- مواطنون من سورية ولبنان والأردن مسجلون في أية مؤسسة للتعليم العالي، أو حاصلون على شهادة جامعية أو معادلها في أحد هذه البلدان.
- مواطنون من سورية ولبنان والأردن في حالة خاصة من التضرر.

وبلغت الميزانية للعام الدراسي 2008-2009 حوالي0.6 مليون يورو تقريباً للطلاب السوريين.

---

[1] المفوضية الأوربية في سورية:مشاريع الاتحاد الأوربي في سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: http://www.delsyr.ec.europa.eu

## III. البرنامج الإطاري السابع للبحوث والتطوير: FP7

### معلومات أساسية:

| المشروع | البرنامج الإطاري السابع للبحوث والتطوير |
|---|---|
| المستفيد | برنامج دولي (يتضمن سورية) |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 2013-2007 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | د.إياد سيد درويش |
| الهاتف | 963 11 5123819+ المعهد العالي للتكنولوجيا والعلوم التطبيقية |
| البريد الالكتروني | isdarwish@hiast.edu.sy |

### وصف ونطاق المشروع:[1]

منذ إطلاقها عام 1984 أدت البرامج الإطارية دوراً أساسياً في نشاطات البحوث، والتعاون في أوروبا وخارجها، ويعتبر البرنامج الإطاري السابع للبحوث والتطوير التكنولوجي الأداة الرئيسية للاتحاد الأوروبي لتمويل البحوث، من 2007 إلى 2013 يجمع البرنامج الإطاري السابع كافة المبادرات الأوروبية المتعلقة بالبحوث معاً، وهو أكبر وأكثر شمولاً من البرامج الإطارية السابقة حيث بلغ إجمالي ميزانيته 53.2 مليار يورو، وبزيادة قدرها 63%على ميزانية البرنامج الإطاري السادس..

### نشاطات المشروع في سورية خلال عام 2008:

شاركت ثلاث مؤسسات سورية في المشاريع المستمرة التي يمولها البرنامج وهي :

- الجمعية السورية للسرطان : حيث عملت مع جامعة نيوكاسل على مشروع صحة، يتعلق بالمشكلات الناجمة عن أنماط حياتية طويلة.
- المعهد العالي السوري للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا HIAST: عمل مع منشأة استشارية يونانية PLANET S.A على مشروع أوروبي متوسطي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة والذي مقره سورية : عمل مع جامعة كوبنهاغن في الدنمارك، على الاستخدام المستدام للمياه في إنتاج الأغذية.

كما قام معهد HIAST بتأسيس النقطة المعلوماتية السورية لتشجيع المعنيين السوريين على المشاركة في مشاريع البرنامج الإطاري السابع من خلال النشاطات و الأدوات التالية[2]:

- تأ سيس موقع شامل في الشبكة **www.inp.org.sy**.
- تطوير شبكة اتصالات في سورية تتعلق بتلك القطاعات والمبادرات التي يشملها البرنامج الإطاري السابع، بما في ذلك الجامعات ومراكز البحوث السورية.
- تنظيم دورة تدريبية على البرنامج الإطاري السابع في 6 -4 تشرين الثاني 2008 ، للتركيز على كيفية تحضير المقترحات وكتابة التقارير العلمية والمالية وتنفيذ المشاريع.
- المشاركة في يوم الدراسة في أوروبا في 2 كانون الأول 2008 .
- اليوم الوطني للمعلومات في 23 تموز 2008 في جامعة دمشق، وقد قدم شركاء سوريين محتملين إلى البرنامج الإطاري السابع، وكان منهم ممثلو 136 منظمة سورية.

---

[1] قسم المعونات الأوروبية للتنمية:**أوروبا وجيرانها،بانوراما البرامج والمشاريع الإقليمية في البلدان المتوسطية، 2008** ص 12 .

[2] المفوضية الأوروبية في سورية:مشاريع الاتحاد الأوربي في سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية:
http://www.delsyr.ec.europa.eu

§ يوم تعريفي عن مواضيع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، في 24 تموز 2008 في HIAST .

بالمحصلة يمكن ملاحظة أن البرامج الأوربية-السورية التي تستهدف الموارد البشرية في سورية تركز على عنصري التعليم والتدريب فقط، ولاتستهدف معالجة المشكلات الرئيسية التي تعاني منها القوى العاملة في السوق السورية، ويمكن تبرير هذا على اعتبار أن المشكلات المقصودة هى مشكلات جوهرية،وتتطلب معالجتها جهود وإمكانيات تفوق ماهو مخصص لهذه البرامج من جهة، ومن جهة أخرى فإن معالجتها تتطلب قراراً سيادياً وتعتبر معالجتها من مهام الحكومة السورية ، التي يجب أن تتخذ بدورها القرار والمبادرة لمعالجتها، ومن ثم يمكن أن يسهم الاتحاد الأوربي بالمعالجة من خلال برامج داعمة أو مساندة لتوجهات وجهود الحكومة السورية ، وهذا الأمر مازال غائباً حتى الآن.

## المبحث الثاني:تفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني:

يتميز علم الاقتصاد عن العلوم الإنسانية الأخرى بتطوره المستمر، فقلما حظي هذا العلم بالثبات المفاهيمي التي حظيت به باقي العلوم سواء الإنسانية أو التطبيقية، ويمكن دعم هذه الفكرة من خلال التتبع للأسس التي قامت عليها النماذج الاقتصادية المتعاقبة، عبر التاريخ من الأنموذج العبودي البدائي وصولاً إلى الأنموذجين الاشتراكي والرأسمالي، وإن كان التطور المستمر هو الصفة الغالبة على علم الاقتصاد ، فإن عصرنا الحالي قد عكس مرحلةً فريده من هذا التطور، من خلال صراع أنموذجين اقتصاديين في وقت واحد، ويظهر التيار الاقتصادي الدولي الحالي انتصاراً للأنموذج الرأسمالي وتراجعاً للأنموذج الاشتراكي، ويظهر ذلك بوضوح من خلال تيار العولمة الاقتصادية القائم أساساً على الأنموذج الرأسمالي، وبالتالي على ريادة وسيطرة النشاط الاقتصادي الخاص على الاقتصاديات الوطنية و الاقتصاد الدولي، ومن هنا يمكن القول أن الانضمام لتيار العولمة الاقتصادية، يعني ضمناً إعطاء الريادة للقطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، وإن لم يكن ذلك ضمن تبني لأنموذج رأسمالي صريح.

أما فيما يتعلق بالاقتصاد السوري، فقد تبني منذ بداية سبعينات القرن الماضي الأنموذج الاشتراكي كأنموذج للتنمية، واستمر هذا التبني حتى منتصف الثمانينات، حيث تم مع تعرض الاقتصاد السوري لأزمة تنموية بنيوية اللجوء إلى التخفيف من حدة هذا النهج، وعاش الاقتصاد السوري قلقاً في الهوية التنموية حتى مطلع الألفية الحالية، حيث حظي طرح إعادة هيكلته بجدل استقطابى صاخب، وقد تمثل الفهم الأولي لهذا الطرح بالخصخصة، وإن كان من الظلم اختزال اقتصاد السوق بالخصخصة، ذلك أن اقتصاد السوق أسلوب لتوزيع الموارد عن طريق آليتي السعر والمنافسة، ويمكن التوجه إليه في ظل استمرارية القطاع العام، ونهج الشراكة التفاعلية والديناميكية، مابين الدولة والقطاع الخاص والقطاع المشترك والمجتمع.[1] وقد بين ذلك الجدل أن عملية الإصلاح أكثر شمولاً وتعقيداً، من الإصلاح التقليدي الذي يستند إلى التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي،فهو يحتاج إلى حزمة متكاملة من الإجراءات الإصلاحية في شتى المجالات، كي تتحقق التنمية وليس مجرد النمو.

---

[1] سكر،نبيل: **الإصلاح الاقتصادي في سورية**، دار الريس، بيروت، 2000 ص 25 .

يضاف إلى الجدل الدائر داخلياً حول حجم الدور الذي يجب أن يسند إلى القطاع الخاص، في العملية التنموية الاقتصادية عنصر آخر، يتمثل في حجم وأهمية الدور الذي يجب أن يقوم به القطاع الخاص، في عملية انفتاح الاقتصاد السوري على الاقتصاد الدولي ، حيث من المفترض أن يقوم القطاع الخاص بدور أساسي في هذه العملية . وإن كان المشهد العام يظهر إدراك الدولة لهذا الدور وأهميته، حيث تبين تصريحات الحكومة بكافة أطيافها أنه إلى جانب تفعيل دور القطاع الخاص، وإعطاءه دور الريادة في الاقتصاد الوطني، سيتم إعادة هيكلة القطاع العام بأساليب الجدوى الاقتصادية وبقواعد السوق والربحية، وتخليصه من الترهل وضعف الإنتاجية، والفصل مابين الإدارة والملكية، ولكن المشكلة حتى الآن تكمن في عدم ممارسة الدولة للدور المذكور، وعدم انتهاجها لخطوات فعالة تترجم الإدراك السابق ذكره لدورها في المرحلة المقبلة، وما تم حتى الآن هو اتخاذها لخطوات جزئية والبطئ بتنفيذها، الأمر الذي يعكس تردداً كبيراً وعدم امتلاك سياسيات وخطط عملية ومتكاملة تترجم الرؤية المتبناة، فالوقائع توحي بأن الحكومة في سورية قد عهدت بتطوير الاقتصاد السوري كاملاً للقطاع الخاص، واحتفظت لنفسها بالقطاع العام على وضعه الراهن، بالإضافة إلي غياب كامل لدورها المفترض في الحماية الاجتماعية والإشراف على آليات السوق، وغياب البيئة الأساسية اللازمة لقيام القطاع الخاص بدور فاعل في الاقتصاد الوطني. انطلاقاً من هذا الواقع لابد من التأكيد على استمرارية الدولة في أداء دور فعال في أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي المتبنى حديثاً في سورية، والتمييز بين دورها ودور القطاع الخاص، والتأكيد على أن القضية الجوهرية، ليست من هو القطاع الرائد في الاقتصاد الوطني، بقدر من هو القطاع الكفؤ في أداء دوره.

لقد بينت الإحصائيات المتعلقة بحجم القطاع الخاص في الفصل الثاني من البحث، أن القطاع الخاص في سورية يقوم بدور أساسي في الاقتصاد السوري، ويضاف إلى ذلك الدور الهام الملقى على عاتقه على صعيد علاقات الاقتصاد السوري الداخلية والخارجية، فعلى الصعيد الداخلي يقع على عاتق القطاع الخاص دور رئيسي في تطبيق أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي المتبني حديثاً في سورية، وعلى صعيد علاقات الاقتصاد السوري الخارجية، فإن الانفتاح على الاقتصاد الدولي من بوابة الشراكة السورية-الأوروبية يتطلب دور فاعل للقطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، من أجل نجاح الشراكة والتعاون السوري-الأوروبي، وانطلاقاً من هذا التقديم سيتم في هذا المبحث دراسة هذه الأدوار، كما سيتم انطلاقاً من أهمية دروس الماضي في استشراف المستقبل، مراجعة سريعة للأدوار الذي مارسها القطاع الخاص في الاقتصاد السوري خلال مراحل تطوره، ومن ثم طرح أهم مستلزمات تفعيل دوره في الاقتصاد الوطني، وأخيراً طرح بعض تجارب التعاون السوري-الأوروبي في هذا المجال.

## 2-1- دور الدولة والقطاع الخاص في اقتصاد السوق الاجتماعي:

### 2-1-1- دور الدولة في اقتصاد السوق الاجتماعي:

تشير تجارب معظم الدول في مجال تحقيق التنمية، والنمو بمعدلات ملائمة تضمن الانتقال بها من مصاف الدول المتخلفة إلى مصاف الدول المتقدمة، إلى الدور الكبير الذي لعبه وما زال يلعبه القطاع الخاص في هذا المجال، ولكن على الرغم من كون القطاع الخاص قد شكل أحد أهم عوامل النجاح، إلا أنه لا يمكن إغفال الدور الهام الذي لعبته الحكومات من منظورين :

I. المنظور الأول يتمثل في أنه لايمكن ترك القطاع الخاص، يعمل دون تحقيق البيئة الملائمة لعمله على الصعيدين السياسي والاقتصادي بصورة عامة، والقانوني

والمؤسسي بصورة خاصة، وهنا يبرز دور الحكومات في تأمين عوامل النجاح للقطاع الخاص.

II. من المنظور الثاني فإن القطاع الخاص لا يكون معنياً بدرجة كافية ببعض القطاعات الضرورية المكملة لدوره، مثل قطاعات الصحة والتعليم وقطاع البنية التحتية، والقطاع المؤسسي، وهنا يبرز دور الدولة في تحديد السياسات الملائمة لنموها، وأهداف السياسات الاقتصادية المرجو تحقيقها، وحزمة السياسات المالية والنقدية المتبناة، حيث إن أهداف السياسات الاقتصادية يتم تحقيقها باستخدام حزمة متناغمة متناسقة من السياسات المالية والنقدية.

و قد أثبتت التجارب أن الدول التي تطبق السياسات الاقتصادية الملائمة، لها الحظ الأوفر من النجاح الاقتصادي، فالتجربة التاريخية لنمو الأسواق والاقتصاد في الدول الرأسمالية دلت على أن السوق وحدها لم تخلق التنمية، فالاقتصاديات التي حققت نجاحات كبرى كالولايات المتحدة وكوريا الجنوبية وبعض دول أوروبا الغربية، لم تحقق هذه النجاحات عبر نظرية العرض والطلب فقط، ولكن عبر تدخل الدولة في توجيه النشاط الاقتصادي، ففشل التجربة الاشتراكية لا يعني نجاح الرأسمالية، والنجاح الذي حققته دول جنوب شرق آسيا، يعود جزئياً لأن هذه الدول لعبت دوراً فاعلاً إلى جانب قوى السوق، التي دعمت وطورت هذه الاقتصاديات، وذلك في إطار علاقة شراكة بين الحكومة والقطاع الخاص على أسس تكاملية لا تنافسية.[1]

أما أهم الحاجات والرغبات التي تستلزم تدخل الدولة، لتخصيص بعض موارد المجتمع الاقتصادية لتوفيرها، والتي لا يستطيع نظام السوق إشباعها، فتتمثل بشكل رئيسي بحاجات الأمن الداخلي والخارجي، والمشروعات الاستراتيجية مثل مشروعات الري والطرق والجسور، وغيرها من مشروعات البنية التحتية و خدمات التعليم والصحة، إذ أن ارتفاع تكلفة إنتاج هذه الخدمات، يدفع بجهاز الثمن آلياً لتحديد أسعار مرتفعة لها، ما يؤدي إلى اقتصارها على طبقات ذات دخل محدد، وعدم إمكانية حصول ذوي الدخل المنخفض عليها، ما يجعل تدخل الدولة مكملاً لدور القطاع الخاص في تأمين هذا النوع من الخدمات أمراً لا مفر منه.

وفي هذا الخصوص تظهر ضرورة توجه الدولة، إلى الإنفاق على البنية التحتية ما يعني تسهيل مهمة القطاع الخاص ليقوم باستثماراته في مجالات أخرى، فالبنية التحتية الجيدة تشكل عنصر جذب للاستثمارات والمستثمرين، وهذا الأمر يقع على عاتق الدولة لكون القطاع الخاص غالباً ما يحجم عن الاستثمار فيها. والأمر الآخر الذي يدعم ضرورة دور الدولة في اقتصاد السوق، هو حقيقة أن تحقق شرط المنافسة الكاملة كشرط ضروري، وكاف لعمل اقتصاد السوق بكفاءة وفعالية غير ممكن، فحالات الاحتكار ظاهرة في مجال إنتاج وتجارة عدد كبير من السلع، على الرغم من مسارعة الدول إلى سن القوانين التي تضمن عمل اقتصاد السوق، مثل قانون المنافسة وقانون منع الاحتكار، إن وجود الاحتكارات وغياب المنافسة الكاملة يعطل عمل قانون العرض والطلب وآلية اقتصاد السوق، ويؤدي إلى اختلال في توزيع الثروات والدخول .

**2-1-2- دور القطاع الخاص في اقتصاد السوق الاجتماعي:**

**إن** العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص في إطار اقتصاد السوق الاجتماعي، يجب أن تقوم على التكامل وليس التنافس، وبذلك يصبح الجدل حول مدى كفاءة كل منهما، وليس حول ثنائيتهما في الاقتصاد الوطني. في إطار هذه الرؤية تحدد الدولة مجالات القطاع الخاص بناءً على رأي ذلك

---

[1] عبد الفضيل،محمود: **العرب والتجربة الآسيوية، الدروس المستفادة**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،2000 ، ص 135 .

القطاع ومدى قدرته على ذلك في إطار التوجهات التنموية العامة للدولة، حيث تترك الدولة للقطاع الخاص حرية العمل وفق آليات السوق، في كل ما يقع خارج المجال الاستراتيجي، و الذي يمكن أن يسهم فيه بالاشتراك مع الدولة. وفي هذا الإطار يجب أن تدعم السياسات الاقتصادية للدولة عدداً منتقى من الصناعات بعناية، إما لأنها مولدة لفرص عمل وفيرة، أو لأنها توسع القاعدة التصديرية، أو لأنها تسهم في إشباع الحاجات الأساسية لغالبية السكان، أو لأنها ذات أهمية استراتيجية في بناء قطاع صناعي قوي يمكن أن يشكل قاعدة للنمو والتنمية، وهو مايوفر للقطاع الخاص بيئة أفضل للعمل تتسم بالمزيد من الأمان مع تقليل درجة عدم التأكد، ويتم ذلك وفق الاستثمار المشترك بين القطاعين العام والخاص، حيث تلتزم الصناعات التي تنتقيها الدولة لتلبية وظائف معينة بتحقيق نتائج ملموسة قابلة للقياس، ولاسيما في الصناعة الموجهة للتصدير، ورهن مزايا دعمها بتصدير حجم معين من إنتاجها، ويتمثل دعم الدولة المتعدد الأشكال بدرجة أساسية في المجال العلمي والفني والتقاني، والبنية التحتية والمدن الصناعية المجهزة والمدعومة من قبل الإنفاق العام، وبذلك تتجنب الدولة إخفاق السوق وإخفاق الدولة معاً.[1]

يمتلك الاقتصاد السوري ركائز قوية في الصناعة التقليدية، لكنه ضعيف في مجال الصناعات الوسيطة والالكترونية، ومن هنا يحتل توجيه القطاع الخاص نحو الصناعات الوسيطة والعالية التقانة، أهمية محورية في الصناعات الانتقائية المدعومة من ناحية، ومن ناحية أخرى هناك حاجة لتطوير المنشآت الصغيرة والمتناهية في الصغر، إلى منشآت متوسطة والتي تمكن من قيام قطاع ديناميكي يشبك بين الشركات الصغيرة والشركات المتوسطة، كما سيكون هنالك حاجة لتطوير أنواع من الاتحادات التي تضم صغار المنتجين في القطاع، وتطوير آليات وأنظمة لعقود الباطن بشكل مضبوط تنموياً، وتنظيم عناقيد إنتاج تشمل الصناعات الصغيرة، ومتناهية الصغر والمتوسطة والكبيرة [2].

## 2-2- تفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني:

### 2-2-1- تطور دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني:

قبل الخوض في قضية تفعيل دور القطاع الخاص في إطار اقتصاد السوق الاجتماعي، لابد من إلقاء نظرة على الأدوار الذي لعبها هذا القطاع في المراحل السابقة، وخصوصاً بعد عام 1958، و موجة التأميم الشاملة التي تعرض لها آنذاك، واستشفاف مدى فعاليته وقدراته الاقتصادية، مع الأخذ بالحسبان محدودية وجزئية المهام الموكلة إليه سابقاً، في ظل سيطرة القطاع العام كفاعل رئيسي في الاقتصاد السوري،وضخامة الدور الموكل إليه، في ظل تبني أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، ويمكن تقسيم الأدواراللتي قام بها القطاع الخاص سابقا تبعاً للأنموذج الاقتصادي الذي تم اتباعه في الاقتصاد الوطني، وحالة هذا الاقتصاد وأدوار اللاعبين الاقتصاديين-الاجتماعيين الرئيسيين فيه واتجاهاتهم في عملية التنمية، وبيان التحولات التي طرأت على هذه الاتجاهات، وهو ما يسمح بتبين تطورها المستقبلي، حيث يمكن تبيين اتجاهات دور كل من الدولة والقطاع الخاص وفق ذلك التقسيم، ومن ثم يمكن تكوين فهم واضح للدور المطلوب من القطاع الخاص السوري في المرحلة الحالية والمقبلة في إطار اقتصاد السوق الاجتماعي، وقدرته على تأدية هذا الدور.

---

[1] العيسوي،إبراهيم:**الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً**، منتدى العالم الثالث ومشروع مصر 2020، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 2007 ص 295 .

[2] المرجع السابق ص 297.

**الاقتصاد السوري بين عامي 1970-2000 :**

**الأنموذج الاقتصادي :** فيما يتعلق بالأنموذج الاقتصادي المتبع في الاقتصاد السوري في هذه الفترة، يمكن التمييز بشكل رئيسي بين أنموذجين اقتصاديين تم اتباعهما، هما الاقتصاد الاشتراكي المخطط، والدولة القائدة لعملية التنمية الشاملة ممثلة بالقطاع العام، وقد ساد هذا الأنموذج نظرياً من عام 1960 تاريخ اعتماد أول خطة خمسية حتى عام 2005 تاريخ اعتماد أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، في المؤتمر القطري العاشرلحزب البعث العربي الاشتراكي، علماً أنه تم منذ عام 1987 بعد الاعتراف بوجود أزمة في عملية التنمية الاقتصادية، تم تبني سير حذر باتجاه التحرير الاقتصادي، وإقامة شراكات مع القطاع الخاص، ولكن ظل أنموذج التخطيط الاشتراكي هو المعتمد نظرياً، أما عملياً ومع سيطرة القطاع العام على مفاصل النشاط الاقتصادي، فقد كان هناك قطاع خاص ماهر في اقتناص الفرص، وتحقيق إثراء كبير في ظل أجهزة الدولة الاقتصادية اللامتوازنة

**تطور دور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري :**

**دور القطاع الخاص بين عامي 1970-1980 :** شهد الاقتصاد السوري في هذه الفترة تعبئة تنموية اقتصادية توسعية، ونمواً سريعاً، ويمكن تقسيم مرحلة النمو الاقتصادي السريع إلى مرحلتين فرعيتين وفق وتيرة معدل النمو، حيث وصل معدل النمو في المرحلة الأولى (1971-1975) إلى 11.1%، متجاوزاً المعدل المستهدَف في الخطة الخمسية الثالثة وهو 8.2%، بينما تراجع في المرحلة الثانية إلى 7.5% ، متراجعاً عن المعدل المستهدف في الخطة الخمسية الرابعة وهو 12%. [1]

ويعود ارتفاع معدل النمو الاقتصادي السريع في المرحلة الفرعية الأولى، من مرحلة التنمية التعبوية التوسعية الشاملة (1970-1975)، وتحديداً بين سنوات (1973-1975) إلى عوامل ومصادر متعددة، أهمها المساعدات القادمة من دول الخليج العربي، وإن كان اللاعب الأبرز في هذه المرحلة هو القطاع العام، مدعوماً بحجم هائل من المساعدات المتدفقة على سورية، فقد برز في هذه المرحلة أيضاً دور نسبي للقطاع الخاص، إذ ترافق السير في طريق التعبئة التنموية التوسعية الشاملة، مع الانفتاح النسبي على إنعاش دور القطاع الخاص السوري المقيم والمغترب في عملية التنمية، ومحاولة جذبه للاستثمار بسلة حوافز وإغراءات إلى عملية التنمية اشتملت على بعض الإجراءات التحريرية الجاذبة له، ومن هنا أتى مصطلح الانفتاح الاقتصادي الأول على القطاع الخاص[2]، والذي أتى في إطارالانفتاح العام الذي ساد في سورية، بعد قيام الحركة التصحيحية في العام 1970، في كافة مجالات السياسة الداخلية والخارجية، ولم يكن هذا الانفتاح تعبيراً عن سياسات اقتصادية واضحة تعطي القطاع الخاص دوراً واضحاً، في إطار عملية توزيع الأدوار الاقتصادية بين الدولة والسوق، بقدر ما كان بدرجة أساسية جزءاً من سياسة الانفتاح العامة، التي تم انتهاجها بعد الحركة التصحيحية في كافة مجالات السياسة الداخلية والخارجية عموماً، تهيئة لما تبين فيما بعد أنه تحضير لشن حرب تشرين التحريرية، وتدعيم للجبهة الداخلية، وكرسالة سياسية واضحة لوسط الأعمال السوري بأن التأميمات قد بلغت مداها، وأنه لن تكون هناك عودة إليها. وهدف هذا الانفتاح إلى تحقيق هدفين رئيسين، هما هدف اقتصادي تمثل في تجاوز حالة الركود الاقتصادي في فترة 1966-1970، وهدف سياسي-

---

[1] **التقرير الاستشرافي الوطني الأول لمشروع (سورية 2025 )**،هيئة تخطيط الدولة 2005 ص 94 .

[2] العمادي،محمد: **تطور الفكر التنموي في سورية**، دار طلاس، دمشق، 2004 ص 46 .

اجتماعي تمثل في استيعاب القوى الاقتصادية-الاجتماعية السورية المهمشة، بعد تأميمات 1965 في إطار العملية التنموية، وتأمين دور لها في عملية التنمية العامة، بما يعيد الاعتبار إليها على نحو ما بعد سنوات من الإقصاء والتهميش، وهيمنة الخطاب الراديكالي المعادي لها، وتشجيعها على الاستثمار والعمل لزيادة العرض السلعي العام الذي شهد اختناقاً في مرحلة الركود، وتلبية الحاجات السلعية المتنامية للقوات المسلحة في مرحلة تكثيف عملية إعادة بنائها.

أقبلت بعض شرائح القطاع الخاص المتفاعلة إيجابياً مع توجهات العهد الجديد، ورأت في ذلك فرصة سانحة ومدعومة للاستثمار، حيث كانت نسبة إجمالي الاستثمارات إلى الناتج الإجمالي، فقد ارتفعت من نحو 16% تقريباً في الأعوام 1971 و1972 و1973، وبشكل متصاعد باستمرار حتى وصلت إلى نحو 31% عام 1977، وبعد ذلك انخفضت إلى 25% و24% لعامي 1978 و1979 على التوالي. وكانت حصة القطاع الخاص من إجمالي الاستثمارات في أعلى مستوياتها في العامين 1972 و1973، بنسب 45% و41% على التوالي، مقابل 55% و59% للقطاع العام من إجمالي الاستثمارات، أما أقل مساهمة للقطاع الخاص في الاستثمارات فقد حصلت في الأعوام 1974 و1976 بنسبة (27%) مقابل (73%) للقطاع العام، من إجمالي الاستثمارات. [1]

من المميزات الهامة لهذه الفترة بلوغ عملية التعبئة التنموية التوسعية الشاملة والسريعة ذروتها، و تحول نمط الدولة السورية بسرعة كبيرة، إلى نمط الدولة منتشرة الوظائف الشديدة التدخل والتحكم بشتى زوايا الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية والثقافية، مما أدى إلى ارتفاع حجم الحكومة من خلال حجم الإنفاق العام الجاري والاستثماري من الناتج المحلي الإجمالي، وتضخم أجهزتها الإدارية والإنتاجية بفعل سياسة التشغيل الاجتماعي الكامل[2]. وقد نتج عنه تضخم القطاع العام وتوسعه المفرط بإنشاء صناعات جديدة وفق منهج إحلال الواردات، أو التوسع في الفروع الصناعية التي كان القطاع الخاص يمتلك فيها نقاط قوة نسبيه، في النصف الأول من السبعينيات، ودخول القطاع العام كلاعب أساسي في مجال تجارة التجزئة والتجارة الداخلية .

أدى ذلك إلى تحويل دور القطاع الخاص إلى متعهد ثانوي للقطاع العام، أو حصره في الورشات والمنشآت الحرفية الصغيرة التي تخضع مدخلاتها لاحتكار الدولة.

ومن هنا لم يقض التوسع في مرحلة التعبئة الاقتصادية، على دور القطاع الخاص لكنه ألحقه بالدولة، وخصصه في الأنشطة السلعية والخدمية الأقرب إلى المستهلك الأخير، التي تعتبر فيها المخاطرة محدودة وبسيطة، وتتصف بسرعة دوران رأس المال وتحقيق أرباح مرتفعة، والتهرب من الضريبة، وتشتمل هذه الأنشطة على إنتاج السلع المكونة من المواد الأولية الجاهزة أو نصف الجاهزة التي تجري عليها صناعة اللمسة الأخيرة.

والحقيقة أن القطاع الخاص على الرغم مما لحق به من ضعف، وما فرض عليه من مقيدات ثقيلة لم يحجم عن الاستثمار، بل نمى برمته نمواً كبيراً في غضون السبعينيات، فتزايدت الاستثمارات الخاصة بين العامين 1970 و1980 بالأسعار الثابتة بمعدل 400%، فضلاً عن أن المنشآت الصناعية والتجارية الخاصة تضاعفت تقريباً، ولكنها كانت برمتها من نوع المنشآت الصغيرة، والمتناهية في الصغر التي ستميز تطور القطاع الخاص لاحقاً[3].

---

[1] داغر، ألبير: **أية سياسة صناعية لسورية؟**، دار الأهالي، دمشق 2007 ص 52 .

[2] **التقرير الاستشرافي الوطني الأول لمشروع (سورية 2025 )**،هيئة تخطيط الدولة 2005 ص 98 .

[3] داغر، ألبير: **أية سياسة صناعية لسورية؟**، دار الأهالي، دمشق 2007 ص 47 .

**دور القطاع الخاص بين عامي 1980-1986 :** تميزت هذه المرحلة بتراجع وتيرة عملية التعبئة التنموية الاقتصادية التوسعية، ووصولها إلى أفق مسدود بسبب تناقص مواردها التمويلية، لصالح تكثيف وتيرة التعبئة السياسية والاجتماعية، التي تسارعت طرداً مع ازدياد الضغوط الداخلية والخارجية السياسية على سورية، التي أثرت مباشرةً في انحسار المساعدات العربية، ليترافق هذا الانحسار مع أثر انخفاض أسعار النفط على تحويلات العمالة السورية في الخليج، وانخفاض عوائد العبور والترانزيت. وبينما كانت الصادرات النفطية مستقرة كمية كانت المستوردات النفطية تزداد شيئاً فشيئاً. وقد بدأت مؤشرات الأزمة البنيوية تظهر منذ العام 1978، في شكل تأثير مباشر لتقلص ميزان القطع الأجنبي في الموازنة العامة على مستوردات مستلزمات الإنتاج من المواد الأولية والسلع الوسيطة، وقطع التبديل للصناعات التحويلية التي قامت على الاستعمال المكثف للرأسمال، وكانت تلك المستوردات تزيد بمعدلات أعلى من الصادرات، وانعكس هذا التقلص النسبي بشكل مباشر في تقليص تلك المستوردات، وكشف عن استمرار ارتهان عملية التوسع الاقتصادي بها[1].

واختارت الدولة أن تتخذ موقف عدم الإدراك و الاعتراف ببوادر الأزمة الاقتصادية البنيوية، والاستمرار بالعملية التنموية، مما ساهم في تضاعف الدين الخارجي تقريباً من 3.978 مليار دولار أمريكي في العام 1981 إلى 6.770 ملياردولار في العام 1986، وبلغت نسبة الديون الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 1986 17.7%، كما ارتفعت خدمة الدين العام الخارجي من 298 مليون دولار في العام 1980 إلى 360 مليون دولار في العام 1985[2].

وسجل النمو الاقتصادي خلال هذه الفترة معدلات منخفضة، وأخذ بالانخفاض إلى 1.8% فقط عام 1983، و سجل تراجعاً مستمراً مقداره- 3% سنوياً بالمتوسط منذ العام 1984[3].

وبقي دور القطاع الخاص في هذه المرحلة على حاله، استمراراً لدوره في المرحلة السابقة في ظل عدم الاعتراف بالأزمة، ومتابعة عملية التنمية الشاملة المعتمدة على القطاع العام كلاعب رئيسي، واستمرار القطاع الخاص في لعب دور المتعهد الثانوي للقطاع العام.

**دور القطاع الخاص بين عامي 1987-1990 :**بالرغم من ظهور بوادر الأزمة البنيوية للاقتصاد السوري منذ عام 1979، إلا أن الاعتراف بها قد تأخر حتى عام 1986، وحتى هذا الاعتراف لم يكن صريحاً بل أتى محافظاً على شكل الاعتراف بمصاعب تواجه الاقتصاد السوري، ليبدأ بعد هذا الاعتراف عملية سير انتقائي وحذر في طريق الإصلاح، وقد أتى هذا الاعتراف نتيجة لعدد من العوامل السياسية والاقتصادية، والتي يمكن اختصارها بانكشاف الأزمة البنيوية الاقتصادية، وتعقد وانتشار اختناقاتها الاقتصادية والاجتماعية، والتراجع الكبير لقطاعي النفط والزراعة، وترافق ذلك مع انحسار المساعدات العربية، وانحدار معدلات النمو الاقتصادي إلى مادون معدلات النمو السكاني.[4]

إن الاعتراف بالأزمة أدى إلى ظهور تحول بطئ وتدريجي للاقتصاد السوري من مرحلة التحويل الاشتراكي الممتدة بين عامي 1963-1985 ، إلى السير الحذر والتدريجي في طريق التحرير الاقتصادي المنطلق من نزعة استقلالية قوية بعيدة عن برامج المؤسسات المالية الدولية،

---

[1] مطابيوس،حبيب: **أوراق في الاقتصاد السوري**، دار الرضا للنشر،دمشق 2006 ص 173 .
[2] المرجع السابق ص ص 143-144 .
[3] الحمش،منير: **التنمية الصناعية في سورية و آفاق تجديدها**، دار الجليل،دمشق 1992 ص 140 .
[4] **التقرير الاستشرافي الوطني الأول لمشروع (سورية 2025 ):** هيئة تخطيط الدولة،دمشق 2005 ص 165 .

كصندوق النقد الدولي وإملائاتها، التي كانت تتم مراقبة تطبيقها بحذر في الدول القريبة التي لجأت إليها، كالدول العربية في شمال إفريقيا كمصر والجزائر والمغرب.
وفي ظل الاعتراف بالأزمة أتى الانفتاح الاقتصادي الثاني على القطاع الخاص، والذي أتى مختلفاً عن الانفتاح الأول من حيث الظروف والدوافع التي تم بها كل منهما، ففي حين تم الانفتاح الأول في ذروة الازدهار بهدف الانفتاح السياسي على القوى الاقتصادية السورية، التي ضربت وهمشت في فترة 1963-1970 واستيعابها، فإن الانفتاح الثاني تم في ذروة الأزمة الاقتصادية، ووصول الإنهاك التنموي للدولة إلى حدوده القصوى، وهدف هذا الانفتاح إلى تمكين القطاع الخاص من لعب دور في الخروج من الأزمة، وفي حين كان الانفتاح الأول إرادياً، فإن تداعيات الأزمة هي التي فرضت الانفتاح الثاني، بما انطوى عليه من تعديل العلاقات والمواقع بين الفاعلين الاقتصاديين وبين القوى المؤثرة في الاقتصاد والمجتمع.
وإذا كان القطاع الخاص الذي كان مايزال تحت وطأة شبح التأميم، قد اتخذ لأسباب وعوامل متعددة موقفاً سلبياً أو إحجامياً من الانفتاح الأول في النصف الأول من السبعينيات، ماعدا فئة محدودة منه، فإنه قد تفاعل وبسرعة ديناميكية مع الانفتاح الثاني الذي غدت فيه عملية التأميم من مرارة الماضي، ولا سيما أن الانفتاح الثاني قد ترافق مع تطمينات القوى السياسية المركزية المباشرة للدولة للقطاع الخاص، من خلال تبديد المخاوف الموروثة من حقبة التأميم، وتأكيد الاعتراف بدوره في العديد من القطاعات التي كانت مقصورة على القطاع العام.[1]
وخلال الانفتاح الثاني على القطاع الخاص ،شكلت مقولة التعددية الاقتصادية من الناحية الوظيفية إعادة تعريف للأدوار الاقتصادية-الاجتماعية-السياسية لكل من القطاعين العام والخاص، بوصفهما الفاعلان الاقتصاديان الأساسيان في إطار قيادة الحزب للدولة والمجتمع، و قد تمثلت الوظيفة المحققة لنظرية التعددية الاقتصادية على وجه الدقة في تطوير الاعتراف المؤسسي بدور القطاع الخاص في العملية الاقتصادية، والعمل على استيعابه كلاعب في عملية صنع القرار الاقتصادي والتشريعي، والتأثير فيها ضمن قواعد عمل النظام السياسي العام، وقد شكل ذلك استجابة واقعية لاتساع دوره في الاقتصاد السوري، بعد أن قلبت صادراته في العام 1989 تحديداً وضعية الميزان التجاري السوري من ميزان خاسر إلى ميزان رابح، وزادت صادراته بنسبة 4226% وأصبحت في العام 1990 تعادل (43 ضعف) ما كانت عليه في العام 1985[2]. وهو ما يعبر عن تغييرات كبيرة في أدوار القطاعين العام والخاص في مجال التجارة الخارجية.*

**الفترة الزمنية 1990-2003:** يمكن تقسيم هذه الفترة وفقاً لمعدل النمو الاقتصادي بالنسبة إلى معدل النمو السكاني، باعتباره مؤشراً واضحاً قابلاً للقياس المضبوط والمحدد إلى فترتين فرعيتين أساسيتين، الفترة الأولى1990-1996 والتي ارتفع فيها وسطي معدل النمو الاقتصادي إلى 7.33% مقارنة مع معدل النمو السكاني البالغ خلالها 3.2%، والفترة 1997-2003 التي كان فيها وسطي معدل النمو الاقتصادي نحو 2.15% فقط وأدنى بقليل من معدل النمو السكاني البالغ خلالها 2.6%، وكان معدل النمو قد تراجع إلى مستوى متدني جداً في العام 2003 إلى

---

[1] **التقرير الاستشرافي الوطني الأول لمشروع (سورية 2025 )** هيئة تخطيط الدولة،دمشق 2005 ص ص 173-174.
[2] الشلاح ،راتب: **الفائض التجاري السوري: حدث عابر أو تحسن مستمر؟** جمعية العلوم الاقتصادية،دمشق 1990.
* من الجدير بالذكر في هذا المعرض أن الاتفاقية السورية مع الاتحاد السوفييتي سابقاً لتسديد الديون المترتبة على سورية قد لعبت دوراً كبيراً في تحقيق هذه الطفرة في الصادرات وأن هذه الصادرات شكلت مرحلة تردي للصناعات السورية بسبب ضعف النوعية، كما شكلت عامل إثراء للقطاع الخاص السوري والذي أساء استخدام هذه العوائد من خلال الاحتفاظ بها خارج سورية.

1.1% فقط، في حين كان وسطي معدل النمو الاقتصادي خلال كامل الفترة (1990-2003) البالغ 4.23%. وهو ما يشير إلى خاصة التذبذب في مسارات النمو الاقتصادي، التي اتسم بها نمطياً تطور الاقتصاد السوري منذ ثلاثة عقود ونيف،من خلال تآكل ثمار النمو المتحقق في بعض الفترات خلال فترات الركود التالية لفترات النمو. أما فيما يتعلق بدور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني خلال هذه الفترة، فقد حافظ على الدور الذي لعبه بعد الانفتاح الثاني، و شكل القانون رقم10 لعام 1991 دفعة قوية لوتيرة الفورة الاستثمارية السريعة التي حققها القطاع الخاص في بداية التسعينيات، والتي تجاوز حجم استثماراتها في العام 1990 استثمارات القطاع العام لأول مرة منذ العام 1960، إذ وصل حجم هذه الفورة بعد أقل من سنة واحدة على إقرار القانون إلى 15% من الناتج المحلي في العام 1992 بفعل استجابة الاستثمارات الخاصة له وتفاعلها النسبي معه، غير أن هذا القانون استنفذ دوره سريعاً، حيث بدأت الاستثمارات الخاصة بالتراجع منذ العام 1995 ، واستمر هذا التراجع في استثمارات القطاع الخاص حتى عام 2000، ثم عاودت نموها منذ 2001 وحتى 2003 ولكنها بقيت دون حجم الاستثمارات العامة، وبالتالي لم تشكل استجابة فعلية للسياسات الاقتصادية الانفتاحية التي اتخذت منحى متسارعاً منذ عام 2001، وهو ما يعكس محدودية نجاح تلك السياسات في تثبيت دعائم اقتصاد السوق المبني على المبادرة الخاصة. [1]

**الفترة الزمنية 2003 - :**

ويمكن تقسيم هذه الفترة إلى فترتين زمنيتين:

**الفترة الأولى:بللورة الهوية التنموية الجديدة: 2000-2005:**

بدأت هذه المرحلة في عام 2000 ، حيث أطلق خطاب القسم للسيد الرئيس بشار الأسد حراكاً حيوياً من أجل الخروج من مرحلة الركود البنيوي التي يمر بها الاقتصاد الوطني، وتركزت الأولويات حول قضايا الإصلاح الاقتصادي، وهو ما نصت عليه الخطة الخمسية التاسعة 2001-2005، من خلال وضع مرحلتين للخروج من مرحلة الركود، يتم في الأولى منها 2001-2003 وضع برنامج الإصلاح الاقتصادي في إطار ما وصفته بـ"البرنامج الاستراتيجي للتحديث والتطوير"، واستهداف وتيرة نمو بطيئة يبلغ معدلها الوسطي 3% سنوياً، شرط رفع القدرة الاستيعابية للاقتصاد، ويتم في المرحلة الثانية (2003-2005) رفع معدل النمو الاقتصادي بوتيرة أعلى إلى 4% سنوياً.[2]

وتم تشكيل لجان الإصلاح الاقتصادي، فتم تشكيل لجنة الـ 35 في ضوء قرار القيادة السياسية رقم 86 بتاريخ 16 كانون الثاني 2000، بإصلاح القطاع العام لكن مع تجنب الخصخصة وتسريح العمالة، والتي أصبحت فيما بعد لجنة ال34 بسبب استنكاف هيئة تخطيط الدولة اعتراضاً على التوجه التحرري الكبير الذي تبنته هذه اللجنة، وقام تقرير اللجنة على تحديد العامين 2004-2005 عامين لتطبيق برنامجها، الذي اعتمد مبدأ الفصل بين الإدارة والملكية، وفي ضوء المحددات السياسية بعدم الخصخصة وتسريح العمالة، على إعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام الصناعي في شركات قابضة عامة، وشركات مساهمة عامة، ومؤسسات عامة، وشركات عامة تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، وتميز عموماً بالتوجه الكبير للتحرير الاقتصادي، ومحاولة تكييف الاقتصاد السوري عموماً والقطاع العام الصناعي خصوصاً مع

---

[1] **التقرير الاستشرافي الوطني الأول لمشروع (سورية 2025 )** هيئة تخطيط الدولة،دمشق 2005 ، ص 214 .

[2] **الخطة الخمسية العاشرة** : الفصل الثاني، تقييم أداء الخطة الخمسية التاسعة 2001-2005، هيئة تخطيط الدولة،دمشق، ص24 .

متطلبات العولمة الاقتصادية. ثم لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (لجنة الـ 18: تشرين الأول 2001) ثم اللجنة الأخيرة التي صاغت برنامج الإصلاح الاقتصادي، والذي أقرته الحكومة ورفعته إلى القيادة السياسية للمصادقة السياسية عليه عام 2002.

وقد كشفت مناقشات هذه اللجان جميعها عن حدة التباين بين الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية في سورية، وصعوبة التسوية فيما بينها حول القضايا الأساسية ،التي تتعلق بتحرير الاقتصاد السوري، وإعادة هيكلة القطاع العام وفق مبدأ الفصل بين الإدارة والملكية. بصورة عامة و في ظل الحوار الذي ولدته هذه اللجان يمكن التمييز بين ثلاثة توجهات عبرت عن قوى اقتصادية-اجتماعية-سياسية، ذات حضور وتأثير معينين، وتتمتع بأهمية خاصة من منظور الاقتصاد السياسي للتحولات التي تمت وتتم في سورية وهي:[1]

1. **اتجاه التنمويين:** وهم المثقفون والاختصاصيون الاقتصاديون، وينطلق معظمهم في فهمه لأنموذج التنمية من أنموذج الدولة التنموية في جنوبي وشمال شرق آسيا ، بينما يتمسك بعضهم بأنموذج التنمية المستقلة المعتمدة على الذات، وهما أنموذجان يلتقيان في خاصة رفض الليبيرالية الجديدة، لكنهما يختلفان في طبيعة الموقف من التوجه إلى الخارج. ويتمسكون بالدور التدخلي للدولة في العملية الإنتاجية وتعزيز دور القطاع العام الأساسي، بوصفه الأداة التدخلية الأساسية في عملية التنمية، والتركيز على أولوية إصلاحه ليس في مواجهة القطاع الخاص بل في إطار التكامل معه، وإعادة توزيع الأدوار التنموية.
2. **اتجاه التصحيحيون:** وهم الذين بقي تمترسهم قوياً نسبياً في موقع النقابات، بوصفه أحد المواقع الأساسية في البنية السياسية الوطنية الأساسية،و يمثل قاعدة شعبية حساسة واسعة وعريضة، ويتمثل موقف هذا الاتجاه بالتخوف من أن تؤدي صياغة إعادة الهيكلة، التي تتم مبدئياً على أساس تفادي الخصخصة المباشرة وتسريح العمالة إلى الخصخصة.
3. **اتجاه الليبراليون:** وهم الذين يرون في القطاع الخاص قاطرة النمو الاقتصادي، في إطار تيسير الدولة وتحفيزها، ويمكن التمييز بين الليبراليين التلقائيين العامين وهم رجال القطاع الخاص، وبين الليبراليين المفكرين الذين يعرفون نقاط ضعف القطاع الخاص، لكنهم لا يرون في غيره قاطرةً للنمو الاقتصادي، وبالتالي فإن طموحهم يستند إلى تطوير القطاع الخاص نفسه الذي يتسم بالضعف والتشتت والملكيات الصغيرة وشبه المتوسطة والعائلية.

في هذا الإطار من الجدلية حول الدور التنموي للدولة ممثلةً بقطاعها العام، ودور القطاع الخاص، لابد من التنويه إلى أن التردد في إصلاح القطاع العام الصناعي، لا يعود إلى كون إصلاحه مسألة بالغة التعقيد وذات أبعاد اجتماعية وسياسية فضلاً عن أبعادها الاقتصادية فحسب، بل ويعود أيضاً إلى تعارض في المصالح، وصراع خفي دار ومايزال يدور حول إصلاحه، فالمنتفعون من القطاع العام الصناعي يدافعون عن بقائه، ولكنهم لا يريدون إصلاحه، لأن استمرار وضعه بما ينطوي عليه من ثغرات ونقاط ضعف يمكنهم من الاستمرار بالانتفاع منه، وقد ساهم هذا التباين في تأخير إصلاحه وجعل مشكلاته تتفاقم وتتعقد. كما كان هذا التباين في الوقت نفسه أحد أبرز عوامل تعقد مسيرة مفاوضات الشراكة السورية-الأوروبية، لكن الاتجاه الإصلاحي حسمه أخيراً في ضوء ضرورة اللجوء إليه، ضمن قانون مصالح الدول في التوقيع عليه مواجهة الضغوط الأمريكية، حيث تم إبرام مسودة الاتفاقية (19-10-2004) بشروط أقل

---

[1] **التقرير الاستشرافي الوطني الأول لمشروع (سورية 2025 )** هيئة تخطيط الدولة،دمشق 2005 ص 250 .

من الشروط التي حصلت عليها سورية في المفاوضات السابقة، وكان ذلك يعني أن الداخلي والخارجي قد بات مترابطين، وأن الخارجي يضطلع بوظيفة تسريع الإصلاحات.

**الفترة الثانية:الهوية التنموية الجديدة "اقتصاد السوق الاجتماعي" 2005 -:**

شكل القرار المتخذ في المؤتمر القطري العشر لحزب البعث العربي الاشتراكي، نهاية للجدل الدائر منذ العام 2000 حول الأنموذج الاقتصادي الأنسب لسورية، حيث تم اتخاذ القرار بتبني أنموذج الاقتصاد الاجتماعي أنموذجاً اقتصادياً وتنموياً للاقتصاد السوري، وانعكس ذلك على توجهات الاقتصاد ككل، وعلى النشاط الاقتصادي للحكومة من خلال العمل على تشجيع القطاع الخاص وتوفير مستلزمات تطور دوره في الاقتصاد الوطني، ويمكن تبين التوجه الاقتصادي العام في سورية بعد عام 2005 من خلال الخطة الخمسية العاشرة وبرنامجها المتعلق بتبني اقتصاد السوق الاجتماعي، ودور القطاع الخاص في الخطة الخمسية العاشرة، حيث رأت الخطة أن عدم وضوح السياسة الوطنية لإشراك القطاع الخاص بشكل فعلي في الخطط الاقتصادية، وبالتالي عدم تيقنه، يؤدي إلى إحجامه عن الالتزام الجدي بأهداف الخطة وبرامجها، وتحول جزء منه الى اختيار القطاعات التي يرى فيها إمكانية الربح السريع، وأقر في إطار الخطة ضرورة التشارك مع القطاع الخاص، للاستثمار في جميع القطاعات حتى تلك التي لم يألفها ،وذلك من خلال[1]:

- زيادة الاستثمار والإنتاج الخاص، وتذليل كل القيود التي تحد من توسع إسهامه في مختلف الحقول الاقتصادية، وتحقيق أنماط مختلفة من التشارك مع القطاع العام في تنفيذ مشاريع التنمية.
- الوصول بالمنتج الخاص إلى المقاييس والمستويات العالمية، وبهذا ستلعب الخطة دوراً في إيجاد سوق تنافسي محلي يشجع القطاع الخاص إلى الارتقاء بمستوى إنتاجه ، كما ستعمل الحكومة على إيجاد نظام حوافز لتحديث المنشآت الإنتاجية والخدمية الخاصة.
- زيادة إسهام القطاع الخاص في إيرادات الدولة، والتزامه بالقوانين والقواعد الضريبية والإقرار الضريبي، ووضع نظم جبائية متطورة وحوافز لتعزيز ذلك.
- إيجاد علاقات جديدة ومتكافئة بين ممثلي القطاع الخاص وممثلي العمال، وآليات لحل الخلافات والمفاوضات، وتلعب الحكومة دوراً ايجابياً في ذلك كشريك ثالث، وعن طريق القضاء المختص.
- توفير الشفافية في السوق كي يتم ضمان حقوق جميع الأطراف، المنتج والمستهلك والوسيط وموفري الخدمات الاقتصادية في إطار قانوني وقضائي واضح.
- مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار بالبنية التحتية الفنية والاجتماعية، مستفيدًا بذلك من القوانين الاستثمارية الجديدة ونظم الحوافز التي تقدمها الحكومة.
- تحمل القطاع الخاص جزءاً من المسؤولية الاجتماعية بتنمية المجتمعات المحلية، ودعم مؤسسات الرعاية الاجتماعية، والإسهام في المشاريع المخصصة لتطوير المناطق النائية والأقل نموا.
- يساعد القطاع الخاص مؤسسات الحكومة في صياغة السياسات، ووضع البرامج التي تحسن من المناخ الاستثماري والبيئة الاقتصادية.

[1] **الخطة الخمسية العاشرة**،الفصل الثالث ،هيئة تخطيط الدولة،دمشق 2006.

- يساعد القطاع الخاص في إنشاء مراكز تدريبية وبالتعاون مع المؤسسات الحكومية ومنظمات العمال، من أجل تطوير الموارد البشرية وتحقيق مستويات عالية من الإنتاجية.

إن تنفيذ هذه الأهداف والغايات الاستراتيجية بعيدة المدى، تتطلب تسريع وزيادة مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد، من خلال تشجيع الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي في كل المجالات، بما فيها قطاعات البنية التحتية. وقد بدأت ترجمة هذه التوجهات مؤخراً مع بداية عام 2009 من خلال مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص، حيث بدأت الحكومة بالعمل على تنظيم هذه العلاقة من خلال وضع الإطار التشريعي والقانوني، الذي يتيح للقطاع الخاص الدخول بشراكة متوازنة مع القطاع العام، وبما يتيح دخوله بمشاريع حيوية وضرورية للاقتصاد الوطني، وأوضحت الحكومة ملامح الشراكة بين العام والخاص، من خلال إعداد وثيقة وطنية كمايلي:[1]

- إن الشراكة بين العام والخاص تمثل تعاوناً بين الحكومة والقطاع الخاص، في تنفيذ وبناء وإدارة مشاريع ذات أهمية وطنية خاصة في مجال البنية التحتية، أو تلك المتصلة بالمرافق العامة الرئيسية.
- عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقود طويلة الأجل، بين القطاعين العام والخاص، الهدف الرئيسي منها ضمان تقديم الخدمات العامة (كلياً أو جزئياً)، وإنشاء البنية التحتية الجيدة في الوقت المناسب وبأقل تكلفة، عن طريق الاستفادة من كفاءة القطاع الخاص، وإمكاناته المالية وخبراته مع نقل جزء من المخاطر إليه.
- تتولى الحكومة في الأسلوب التقليدي المباشر لإنشاء البنية التحتية، تقديم رأس المال وتكاليف التشغيل، وتتحمل المخاطر المرتبطة بالتمويل والتنفيذ مثل (ارتفاع التكاليف أو التأخير في التنفيذ)، في المقابل يمكن للحكومة من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أن تشتري الخدمات بما فيها البنى التحتية وغيرها من القطاع الخاص.

إلا أن مثل هذه شراكة تتطلب عدة عناصر لنجاحها، وقد أكدت الحكومة على أنها تدرك وجود متطلبات واحتياجات أساسية، لابد من توافرها لإنجاح تجربة الشراكة بين العام والخاص في سورية، وقد بدأ العمل فعلياً على توفير معظمها وبينتها على أنها:

- إعداد وثيقة سياسة وطنية للشراكة.
- وضع إطار قانوني ومؤسساتي خاص بالشراكة بين العام والخاص.
- إجراء التعديلات المطلوبة للتشريعات الناظمة للقطاعات المستهدفة، (كهرباء، مياه، نقل...).
- وضع برنامج واضح وشفاف ومحدد زمنياً لمشاريع الشراكة، وتحديد المشاريع ذات الأولوية.
- وضع واعتماد مواصفات قياسية ومعايير واضحة لجودة ونوعية البنى التحتية والخدمات العامة.
- التعاون مع المؤسسات والجهات الدولية ذات الصلة، للحصول على كل أشكال الدعم الممكن.
- حشد الدعم الشعبي ونشر مفهوم الشراكة في مختلف الأوساط، والترويج للشراكة محلياً وخارجياً.

---

[1] **الوثيقة الوطنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص :** صحيفة الاقتصادية: ،العدد رقم 408 ،2009 .

### 2-2-2- متطلبات تفعيل القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني:

**I. توفير البيئة التشريعية والمؤسساتية الملائمة:**

عملت الحكومة منذ عام 2005 على تحفيز رجال الأعمال السوريين والمغتربين على الاستثمار، من خلال توفيرالبيئة التشريعية المناسبة، وارتفعت وتيرة ذلك مع الفورة النفطية في المنطقة، و بروز فوائض مالية ضخمة لدى دول الخليج تبحث عن مطارح استثمارية. و كانت عملية تحديث التشريعات والقوانين قد بدأت منذ العام 2000، و لكنها تسارعت خلال العامين 2005-2006 من أجل جذب تلك الفوائض، حيث صدر في العامين 2005 و2006 مايقارب 160 مرسوماً تشريعياً وقانوناً، يتعلق أكثر من 50% منها بتحديث وتطوير مناخ الأعمال وبيئة الاستثمار، أما مجموع المراسيم والأوامر الإدارية فقد تجاوزت الـ(1200) مرسوماً وقراراً، خلال فترة (2000-2005) ، ومازال هناك العديد من القوانين والتشريعات بانتظار الإقرار والصدور[1]. لكن لا بد من الانتباه إلى أن أثر هذه القوانين على عملية التنمية، يعتمد على مدى التكيف المؤسساتي لأجهزة الدولة معه، ومداها ليس قصيراً، إلا أن آثار بعض هذه القوانين بدأت تظهر، ولكن بعضها الآخر يتطلب وقتاً أكثر لتظهر مفاعيله، حيث يلعب هنا العامل المؤسسي دوراً كبيراً في تسريع عملية الإصلاح ، وتحتاج مثل هذه التغييرات القانونية للتحول إلى تغييرات مؤسسية إلى وقت طويل لتؤتي ثمارها، ومن المعروف أن الإصلاحات المؤسسية والإدارية والمالية وإصلاحات الشركات الحكومية قد تحتاج إلى 8-12 سنة، لتحقق نتائج مثمرة في إطار مؤسسي[2].وهذا في حال وجود بنية مؤسساتية فاعلة وقادرة على استيعاب هذه القوانين والتشريعات، وتحويلها إلى تعليمات تنفيذية وبالتالي بيئة تشريعية وقانونية ملائمة للعمل، وفي حالة سورية ومع ضعف البنية المؤسساتية القائمة فالأمر يتطلب أكثر من ذلك. بصورة عامة فإن البيئة التشريعية والمؤسساتية السورية، والتي أرسيت على مدى ثلاثة عقود لتلائم أنموذج التخطيط الاشتراكي وسيادة القطاع العام للاقتصاد الوطني، لازالت تحمل في طياتها الكثير من العراقيل التي تحول دون ممارسة القطاع الخاص لدور فاعل في الاقتصاد الوطني، ومنطق الحال يقول بأنه من غير الممكن معالجة هذه المشكلة دفعة واحدة ولمرة واحدة، فمثلما استغرق بناء البيئة الحالية ثلاثة عقود فإن بناء البيئة المطلوبة، يمكن أن يتطلب عملاً مستمراً على الأقل لعدة سنوات.

إن حصر عناصر البيئة التشريعية والمؤسساتية الغير ملائمة لدور فاعل للقطاع الخاص، من الصعوبة بمكان في هذه الدراسة، ولكن العنصر المهم في توفير البيئة التشريعية والمؤسساتية الملائمة يتمثل في توفير الآليات الملائمة لمعالجة مكامن الخلل في البيئة الحالية، والتي تتم من خلال متابعة حثيثة من قبل الحكومة من جهة، عبر توفير قنوات الاتصال مع القطاع الخاص، للتعرف على العراقيل التشريعية والمؤسساتية التي تواجهه أثناء ممارسة نشاطه، وتجهيز الآليات المناسبة لمعالجة هذه العراقيل بالصورة المناسبة والسرعة الممكنة، ومن قبل القطاع الخاص نفسه، عبر طرح القضايا التشريعية والمؤسساتية التي تعيق عمله عبر قنوات الاتصال التي تكون الحكومة قد أمنتها، والعنصر الثالث المهم في هذه الآلية هو المتابعة وإعادة التقويم لما تم تحقيقه بشكل مستمر.

---

[1] المنتدى الاقتصادي العالمي: **تقرير التنافسية، العالم العربي للعام 2007.**

[2] منتدى البحوث الاقتصادية: **تقرير الواقع الاقتصادي في سورية**، الفصل الأول: سياسات الاقتصاد الكلي وأداء السياسات العامة، ص29..

### II. توفير النشاط التمويلي المطلوب:

لقد أشارت دراسة النشاط التمويلي للقطاع الخاص في الاقتصاد السوري، في الفصل الثاني من هذا البحث، إلى الضعف الكبير في هذا النشاط، الأمر الذي ينعكس سلباً على نشاط القطاع الخاص، وبالتالي على دوره في الاقتصاد الوطني، ويتطلب تجاوز هذا الواقع وتطوير النشاط التمويلي للقطاع الخاص العمل على عنصرين فعالين للقطاع المالي والمصرفي العام في سورية:

- العنصر الأول وهو البنية المؤسسية للقطاع المالي والمصرفي السوري، والتي تتطلب عدداً من الإجراءات والإصلاحات الهيكلية التي قد تشمل إعادة الهيكلة والدمج، وإنشاء مؤسسات جديدة، وهو ما سيتم تناوله في المبحث الثالث من هذا الفصل "تطوير القطاع المالي والمصرفي".
- العنصرالثاني وهو توفير الخدمات والمنتجات المصرفية و المالية، التي يتطلبها تفعيل دور القطاع الخاص في المرحلة المقبلة.

بصورة عامة على صعيد المنتجات المالية، تفتقر السوق المصرفية والتمويلية في سورية لعدد كبير من هذه المنتجات والتي يمكن تقسيمها إلى مجموعتين رئيسيتين:

1. منتجات المدى القصير (كشراء الديون، تأجير تمويلي، المنتجات التأمينية)
2. منتجات ذات مدى متوسط وبعيد (كتمويل رأس المال، رأس المال المغامر)

ويمكن فيمايلي تقديم فكرة موجزة عن أمثلة هذه المنتجات التمويلية وفقاً لمجموعتها:[1]

#### I. منتجات تمويلية على المدى القصير:

- **شراء الديون:** يعتبر شراء الديون منتجاً تمويلياً مهماً للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بسبب ملائمته لظروف هذه الشركات، والفائدة الرئيسية هي أن تصنيف القروض الخاصة بهذه الشركات ليس عقبة بالضرورة أمام تلقيها التمويل عبر هذا المنتج، ويمكن أن يؤدي إدخال مثل هذا المنتج إلى السوق السورية إلى تسهيل تطور ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة على المدى المتوسط.
- **التأمين على قروض التصدير:** يمكن أن يؤدي التأمين على قروض التصدير إلى زيادة الصادرات السورية، نظراً للفوائد التي يمكن أن يقدمها للمصدرين من ناحية قدرتهم على عرض شروط ائتمانية على المشترين الأجانب، ويتطلب تأمين هذا المنتج إقامة مؤسسة للتأمين على قروض التصدير في سورية، ويمكن أن تكون على شكل شركة قطاع خاص صرفة ،أو مع مساهمة حكومية في رأس مالها من خلال المؤسسة العامة للتأمين على سبيل المثال، وهذا هو السيناريو الأفضل بسبب حاجة الحكومة إلى الاستمرار في ضمان المخاطر غير القابلة للتداول لحسابات الدولة.

#### II. المنتجات التمويلية متوسطة وطويلة المدى:

- **الإقراض طويل الأجل:** تستخدم المصارف العامة السورية الودائع قصيرة الأجل، لتمويل القروض طويلة الأجل ذات الفائدة الثابتة، وهذا ينطوي على قدر كبير من المخاطرة التي يمكن أن تقود إلى أزمة حادة في السيولة، وإلى الإفلاس في نهاية المطاف. ويتطلب تجاوز هذا الواقع بأن يتعاون مجلس النقد والتسليف مع مصرف سورية المركزي، لإرساء تمييز

---

[1] مصرف الاستثمار الأوربيEIB،مرفق الشراكة والاستثمار، صندوق المساعدة الفنية FEMIP ،((**خيارات جديدة لتمويل الاستثمار الخاص في سورية ، دراسة جدوى المرحلة الأولى (TA2005\S44-041720(SY\2005101 التقرير النهائي ، آذار 2006.))**

واضح بين معدلات الفائدة المستحقة على الودائع بالعملة السورية، وذلك بناء على الآجال المختلفة لهذه الودائع، مع تشديد خاص على تشجيع الاستثمار طويل ومتوسط الأجل والإقلال من الإدخار قصير الأجل.

§ **التأجير التمويلي :**التأجيرالتمويلي خدمة مالية من شأنها إذا ما تركزت على الأصول الصناعية، أن تسهل النمو الناجح للاقتصاد الرسمي في سورية، كما أنها ممارسة مقبولة في القوانين والثقافة الإسلامية، وعملية بناء قطاع التأجير لاتحتاج إلى زمن طويل، إذ من الممكن تبني القوانين المتبعة في البلدان الأخرى في هذا المضمار، بعد تعديلها بما يلائم الواقع السوري .أما الخبرة الفنية اللازمة لإقامة شركات التأجير التمويلي في الميادين الهامة مثل(تقييم المخاطر، والتمويل، والتسويق والمبيعات، والتحصيل)، فيمكن استقدامها إلى سورية للعمل على مساعدة شركات التأجير التمويلي المحتمل إقامتها . وبوسع الحكومة تقديم بعض الحوافز لاستقدام مقدمي هذه الخدمة ومؤسسات التمويل الدولية الكبرى إلى سورية.

بالإضافة إلى المنتجات السابقة فإن الأسواق التمويلية العالمية، تحتوي على عدد كبير من المنتجات التي تتناسب مع طبيعة كل سوق مالية، فما يناسب إحدى الأسواق ممكن أن لايلائم غيرها، ولاتعتبر هذه العينة من المنتجات المالية ،إلا مثال عن هذه المنتجات التي يتطلبها نمو مؤسسات الأعمال الخاصة، وتتطلب السوق المالية والمصرفية في سورية دراسة دائمة لمتطلبات السوق من المنتجات التمويلية والعمل على توفيرها.

**سجل القروض:**

بالإضافة إلى المنتجات التمويلية فإن السوق المالية والمصرفية في سورية، وبسبب التوسع التي شهدته في الأعوام الأخيرة، فقد أصبحت أكثر من إي وقت مضى بحاجة إلى إنشاء سجل للقروض، والذي يعتبر حاجة عامة للمصارف العامة والخاصة، ويحتاج هذا السجل إلى عدد من الأمور التنظيمية والقانونية، والتي لابد من معالجتها من جانب الحكومة قبل أن يصبح أمراً عملياً، وفي كل الأحوال يعتبر وجود هذا السجل أمراً مفيداً للاقتصاد الوطني بصورة عامة، و للقطاع المالي والمصرفي السوري بصورة خاصة، حيث يمكن لنظام سجل قروض جيد أن يقلل كثيرا من زمن وكلفة منح القروض، كما يمكن أن يحفز تنمية القطاع الخاص .ويؤثر وجود هذا النظام على مجمل الدورة الائتمانية في الاقتصاد،.ويمكن إجمال آثار سجلات معلومات القروض كما يلي[1]:

- التقليل من عدم تطابق المعلومات بين المقترضين والمقرضين.
- السماح للمقرضين بمزيد من الدقة في تقييم المخاطر، ورفع جودة محفظة القروض .
- تبسيط مشكلات الاختيار وتخفيض تكاليف القروض بالنسبة للمقترضين الجيدين.
- زيادة حجم الإقراض وتحسين جودة محفظة القروض.
- إيجاد" ضمانات السمعة الحسنة."
- انخفاض نسبة التخلف عن سداد القر وض عندما تتمكن المصارف من الحصول على المعلومات الإيجابية والسلبية عن المقترضين.
- زيادة الائتمان الخاص نتيجة لسهولة الوصو ل إلى التمويل .

[1]ماجنوني، ميلرو ميلينكو، باول :**أنظمة معلومات القروض العامة :تقييم المعلومات المتوفرة**،منشورات البنك الدولي 2003 ص 93.

### III. تحسين بيئة الأعمال:

يكتسب مفهوم تحسين بيئة الأعمال أهميته من المنافع العديدة الذي يحققها للاقتصاد الوطني، فعلى الساحة الوطنية يساعد تحسين بيئة الأعمال في تقليل وقت وتكاليف إجراء الأعمال في سورية، وتحسين الوصول إلى الوثائق التشريعية ،وتعزيز شفافية العمليات الإدارية، وهذا بالتالي يحسن مناخ الاستثمار، وأداء الشركات، وتقديم الخدمات من قبل الإدارات السورية ،أما من المنظور الدولي فسيؤدي تحسن بيئة الأعمال إلى تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ورفع تصنيف سورية في التقارير الاقتصادية الدولية، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على التعاون الاقتصادي بين المؤسسات والمنشآت السورية ونظيراتها الأوربية في إطار الشراكة السورية- الأوربية .

بصورة عامة يمكن القول إن تحسين بيئة الأعمال انطلق منذ العام 2000 بصورة واضحة وجديدة في سورية، و قد أدى هذا التحسين في بيئة الأعمال في سورية حتى العام 2005 إلى عدد من الإيجابيات التي انعكست على الاقتصاد السوري، ولكن هذا التحسن النسبي يجب أن لا يكون عاملاً مطمئناً، فقد بينت المقارنة التي تمت بين تقريري ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي لعامي 2005 و 2010 في المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذا البحث، أن بيئة الأعمال في سورية مازالت متأخرة بشكل كبير عن مثيلاتها في دول المنطقة، ففي حين بلغ ترتيب سورية 143 من أصل 183 شملها التقرير الصادر لعام 2010، فقد تراوح ترتيب الدول العربية الأخرى بين 33 لدولة الإمارات العربية متصدرة الدول العربية في التقرير، و39 لقطر ثاني الدول العربية، وفي حين يمكن قبول ذلك نظراً لكون هذه الدول دول نفطية، وتعمل منذ فترة ليست بقريبة على تحسين بيئة الأعمال في دولها، ولكن النتائج المفاجئة كانت في أن الضفة الغربية رغم كل الأحداث الأمنية التي تشهدها منذ سنوات قد أتت قبل سورية بـ 136 في التقرير، أما الدول العربية التي تلت سورية في التقرير فكانت أربع دول فقط هى كل من العراق والسودان وجيبوتي وجزر القمر بـ 153 ،154 ،162 ،163 على التوالي لكل منها.[1]

وتشير هذه النتائج إلى أن بيئة الأعمال في سورية ماتزال متأخرة جداً، وضعيفة على المستوى العالمي، وعلى مستوى دول المنطقة ، ويتطلب هذا الواقع عمل جاد و جهود حثيثة من أجل تحسين بيئة الأعمال ، لما لهذا المفهوم من أهمية في سوق الاستثمار الدولي والعربي، ولدى رجال الأعمال والمستثمرين اللذين تسعى سورية لاستقطابهم في المراحل المستقبلية، من أجل تعزيز الاستثمار في سورية، وزيادة التشغيل وتوليد فرص العمل، وخاصة في ضوء تراجع نشاط القطاع العام في هذين المجالين.

ومن أجل أخذ فكرة عن واقع سورية في هذا المجال يمكن الاستعانة بمؤشر آخر وهو مؤشر المصرف الدولي لتقييم مناخ الاستثمار، حيث ماتزال سورية تحتل موقعاً ضعيفاً على هذا المؤشر 21 من أصل 155[2].

ولاتقتصر أهمية بيئة ممارسة أنشطة الأعمال على الخارج المتمثل بالمستثمرين ورجال الأعمال، وإنما لهذه البيئة ومؤشراتها أهمية متزايدة للقطاع الخاص السوري وزيادة دوره في الاقتصاد الوطني، ويعتبر هذا الأمر هام جداً في إطار الانفتاح الاقتصادي السوري الخارجي في

---

[1] الملحق رقم (5) ترتيب البلدان على أساس سهولة ممارسة الأعمال،**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال2010**،البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

[2] صندوق النقد الدولي، **دائرة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، البيان الختامي لبعثة مشاورات المادة الرابعة ، دمشق، 14 أيار 2006** ص 45 .

إطار الشراكة السورية –الأوربية،بسبب الحاجة إلى قطاع خاص فعال وديناميكي قادر على الاستجابة لمتطلبات المتغيرات الاقتصادية الخارجية .
وانطلاقاً من تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي، يمكن وضع أجندة للعمل على تحسين بيئة ممارسة أنشطة الأعمال في سورية، من خلال الانطلاق من قاعدة المؤشرات التي يعتمدها التقرير المذكور، والعمل على رفع ترتيب سورية من خلال إصلاح وتطوير العناصر المكونة لهذه المؤشرات، وبما ينسجم مع متطلبات الاقتصاد السوري في المرحلة المقبلة، ويؤدي بالمحصلة إلى تحسين البيئة السورية المتعلقة بممارسة أنشطة الأعمال.

## 2-3- التعاون السوري-الأوروبي في مجال تفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني:

**المشاريع السورية الأوروبية في مجال تفعيل دور القطاع الخاص :البرامج الثنائية:**

**I. مركزالأعمال السوري الأوروبي SEBC:**

Syrian Eroupean Business center

معلومات أساسية:

| البرنامج | مركز الأعمال السوري الأوروبي |
|---|---|
| المستفيد | وزارة الاقتصاد والتجارة |
| المبلغ | 12+6 مليون يورو |
| تاريخ اتفاقيات التمويل | 29 حزيران 2000 - 23 تموز2003 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 23 تموز 2006 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | سلاف عقيلي :مدير المركز SEBC<br>نهى الشق :المدير التنفيذي SEBC |
| الهاتف | +963 11 6132865 |
| البريد الالكتروني | sebc@mail.sy |
| الموقع في الشبكة | www.sebcsyria.com |

**وصف ونطاق المشروع:**

انطلق مشروع مركز الأعمال السوري الأوروبي في إطار عمل الاتحاد الأوروبي على مساندة مساهمة القطاع الخاص المتزايدة في الاقتصاد السوري، وذلك من خلال هذا النشاط الذي يعالج مشكلة انخفاض نسبة التنافس في المشاريع السورية، و يساهم في تطوير المهارات الإدارية و الفنية فيها.
وكان المركز السوري الأوروبي للأعمال قد انطلق عام 1996 كبرنامج يموله الاتحاد الأوروبي، وقد عمل لمدة عشرة أعوام حتى عام 2006 ، و بدءاً من عام 2006 أصبح اسم المركز "مركز الأعمال والمؤسسات السوري" ، وبات منذئذ مؤسسة سورية مستقلة تمولها جزئياً الحكومة السورية، وجزئياً عوائد الخدمات المؤمنة للشركات الخاصة، ويهدف المركز لدعم الاقتصاد السوري، من خلال تنفيذ برامج المانحين الدوليين الهادفة إلى تطوير القطاع الخاص في سورية ،و يستضيف المركز حالياً أربعة برامج من تمويل الاتحاد الأوروبي .
وقد هدف المشروع أثناء عمله إلى المساهمة في الإصلاحات الاقتصادية الجارية، أو التي تعمد الحكومة إلى إدخالها، عن طريق تحسين التنافسية في القطاع الخاص السوري، وإلى تطوير

المشاريع الصغيرة و المتوسطة بغية جعلها أكثر فعالية و تنافسية على الصعيدين الوطني و الدولي، و بالتالي رفع الدخل و زيادة فرص التوظيف في هذا القطاع.
وقد قام المركز بإعداد مجموعة من الدراسات حول موضوع الشراكة السورية-الأوروبي وآثارها على بعض قطاعات الصناعة السورية ومنها :[1]

- واقع قطاع النسيج والألبسة في سورية 2003 .
- واقع قطاع الصناعات الغذائية في سورية 2003 .
- واقع قطاع الصناعات الدوائية في سورية 2003 .
- تأثير اتفاقية تحرير التجارة السورية-الأوروبية على قطاع النسيج والملابس في سورية 2003.
- تأثير اتفاقية الشراكة الأوروبية-المتوسطية على الصناعات الغذائية في سورية عام 2003.
- تأثير اتفاقية تحرير التجارة السورية الأو روبية على قطاع الصناعات الدوائية في سورية عام2003 .
- الاتحاد الأوروبي بين شركائه في جنوب المتوسط وشركائه في وسط وشرق أوروبا.
- سياسة التنمية الصناعية في سورية.

**نشاطات المشروع:**

قام المشروع على تأسيس مركز الأعمال السوري-الأوروبي، وخلال مدة استمراريته اكتسب مركز الأعمال السوري- الأوروبي الخبرة و المعرفة و المعلومات التي تغطي نطاقاً واسعاً من بيئة المشاريع السورية، وبفضل سمعته الحسنة و شبكة أعماله الواسعة في مجتمع الأعمال السوري، بات كياناً فعالاً في تحسين تنافسية قطاع المشاريع الصغيرة و المتوسطة السوري، إن مشروع مركز الأعمال السوري الأوروبي باستمراره حتى أيلول 2006 ، وتحوله بعد ذلك إلى مؤسسة وطنية"المركز السوري-الأوروبي للمشاريع" شكل تجربة ناجحة للتعاون السوري-الأوروبي من منظور استمرارية التجربة، وعدم انتهائها بانتهاء اتفاقية البرنامج أو المشروع كما حدث مع عدة مشاريع وبرامج أخرى، مما شكل إن لم يكن خسارةً لفاعلية المشروع المنتهي الصلاحية، فعلى الأقل إهمالاً لمتابعة النتائج المحققة كمثال "مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي". وتعمل المؤسسة الجديدة كعامل لتطوير قطاع الأعمال الخاص، وكان المركز قد قدم برامج للمشاريع الصغيرة و المتوسطة بهيئة خدمات أساسية وخدمات القيمة المضافة ، وذلك استناداً إلى الحاجات الإقليمية و المحلية للمتعهدين، وتشمل هذه الخدمات مكتب خدمة الزبائن، المساعدة في بدء تشغيل المشاريع بما في ذلك الحاضنات، خدمات تقنية المعلومات و تدريب المتعهدين، كما يقدم خدمات استشارية خاصة و معلوماتية إضافية، وبرامج تدريبية خصيصاً لهذه الغاية، ونشاطات لترويج التصدير.

---

[1] مركز الأعمال والمؤسسات السوري، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية http:// **www.sebcsyria.com**

## II. برنامج دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة:

**معلومات أساسية:**

| البرنامج | برنامج دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة |
|---|---|
| المستفيد | وزارة الاقتصاد والتجارة (مفوض ألى مركز SEBC ) |
| المبلغ | 15 مليون يورو+35 مليون ليرة سورية مشاركة سورية |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 26 حزيران 2006 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 30 حزيران 2006 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | بول غادغار:رئيس الفريق<br>نهى الشق:مديرة البرنامج-المدير التنفيذي SEBC |
| الهاتف | +963 11 6132865 |
| البريد الالكتروني | sebc@mail.sy |
| الموقع في الشبكة | www.sebcsyria.com |

**وصف ونطاق البرنامج:**يستضيف مركز الأعمال والمؤسسات السوري هذا البرنامج، ويشارك الاتحاد الأوروبي في تمويل البرنامج بميزانية قدرها15 مليون يورو مع تأمين مبلغ سنوي بقيمة 35مليون ليرة سورية نقداً من قبل الحكومة السورية، إضافة إلى مبنيين كبيرين للمكاتب، ويهدف البرنامج إلى زيادة تنافسية المشاريع الصغيرة والمتوسطة لتحسين التشغيل بما يتناسب مع احتياجات اقتصاد السوق المفتوح، ولتحسين إمكانية الاستفادة الكاملة من فرص التجارة الحرة.

**نشاطات البرنامج:**

تراوح نشاطات البرنامج بين تأمين مختلف خدمات تحسين الأعمال، وحاضنات الأعمال، ومتاحية التمويل، وترويج الصادرات، وتطويرمؤسسات دعم الأعمال، وتدريب استشاريي الأعمال المحليين، ومساعدة الوزارات في صياغة السياسات لدعم القطاع الخاص، وبصورة خاصة المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

**حاضنة الأعمال:** قامت حاضنة الأعمال الممولة من برنامج دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة في عام 2008 بتخريج المجموعة الأولى من رواد الأعمال، الذين أتموا برنامج الحاضنة المؤلف من خدمات كالاستشارة والتعليم والتدريب والشبكات ومعلومات الأعمال وتسهيلات المكاتب، كما أمن البرنامج خدمات مباشرة لتطوير الأعمال على أساس التشارك في الكلفة لألف شركة تقريباً، بهدف تنفيذ المشاريع التنموية في شتى المجالات، كالنوعية والتسويق والإدارة وإدارة الموارد البشرية وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

**متاحية التمويل:** بعد سلسلة من الجولات الدراسية في مختلف البلدان المجاورة لدراسة تجاربها في متاحية تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، أكمل البرنامج مخطط ضمانة القروض بهدف تأسيس أولى مؤسسات ضمانة القروض في سورية،كما أمن الاتحاد الأوروبي 500 ألف يورو لهذا المشروع، وستساعد هذه المؤسسة المشاريع الصغيرة والمتوسطة غير القادرة على تلبية شروط المصارف المحلية الخاصة والعامة في الحصول على القروض التي تحتاج إليها.

**التدريب:** قام البرنامج خلال عام 2008 بتخريج 24 طالباً،عبر مخططات تعليم العمالة المكثفة "SKILLS"، وكان المركز السوري للأعمال والمؤسسات قد طرح بالتعاون مع مؤسسة التدريب الأوروبية مبادرة " SKILLS" ، وتعتبر هذه المبادرة مفهوم جديد يهدف إلى تكميل التعليم العالي التقليدي وليس الاستعاضة عنه، بمد الخريجين الشباب بدورة مكثفة مدتها ستة

أشهر حول مواضيع خاصة، ومتعلقة بالأعمال والمهارات العملية المتنوعة، كتكنولوجيا المعلومات واللغة الإنكليزية لمساعدتهم في أداء وظائفهم باحتراف وفعالية.

**الخدمات الاستشارية:** فيما يتعلق بتعزيز خدمات الاستشارة في الأعمال محلياً، تابع البرنامج تأمين المساعدة المباشرة والدعم لجمعية الاستشاريين الإداريين السورية، لتقوية مهنة الاستشاري في سورية، ولتطوير شبكات فعالة بين الاستشاريين المحليين والدوليين في الإدارة، وكجزء من اتفاقية التعاون المبرمة بين مركز المشاريع والمؤسسات السوري ومركز التجارة الدولي، و الذي أعطى شهادات لخمسة عشر استشارياً، وخمسة شركاء في أنظمة إدارة الأعمال، لتأمين استشارات إدارة الأعمال، و تصميم الاستراتيجية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة السورية.

**خدمات المعلومات:** في عام 2008 وقع المركز السوري للأعمال والمؤسسات اتفاقية مع المفوضية الأوروبية، منح المركز بموجبها حق استضافة شبكة مشاريع أوروبا في سورية، وجعل سورية الدولة العربية الأولى التي تستضيف الشبكة. توفر شبكة المشاريع الأوروبية للمركز السوري للأعمال والمؤسسات فرصة توسيع خدمات المعلومات حول الصادرات، بإضافة خط جديد من خدمات المعلومات إلى المشاريع السورية الصغيرة والمتوسطة، إضافة إلى ذلك، ستستفيد المشاريع السورية الصغيرة والمتوسطة من أدوات وتجارب 600 مركز للشبكة حول العالم، وتشمل الشبكة أكثر من أربعين بلداً، كما توظف 4000 مهني خبير، والجميع يعملون لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وقد طرح المركز السوري للأعمال والمشاريع رسمياً نشاطات وخدمات الشبكة أثناء افتتاح أيام التواصل السوري الأوروبي السابع، وركزت الفعالية هذا العام على الصناعات الإبداعية وقد ضمت أربعين مشروعاً سورية صغيراً ومتوسطاً وعشرين من نظيرتها الأوروبية في اجتماعات وساطات.

**تشجيع الصادرات:** نظم برنامج دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة زيارات إلى عدة معارض دولية للتجارة خلال عام 2008 ،كمعرض Heimtextile في فرانكفورت /ألمانية، و ISM المعرض الدولي للحلويات في كولن /ألمانية، كما نظم مشاركة الشركات السورية في SIAL سوق الأغذية العالمي في مونتريال/كندا و في باريس/فرنسة. من خلال المشاركة كانت نتائج المشاريع السورية الصغيرة المتوسطة إيجابية جداً مع المشترين الأوروبيين، وقد سجلت زيادة في الصادرات وفرص السوق.

**بيئة الأعمال:** نظراً إلى أهمية إيجاد بيئة رسمية لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى القطر، فقد تم إكمال إطار عمل FDI من قبل البرنامج، وتم وضع خارطة وطنية متكاملة للاستثمار في سورية، كما أفرز البرنامج عدة عمليات مسح قطاعية لدعم صياغةالسياسات. بالمحصلة تتناول خدمات البرنامج الكثيرة احتياجات المشاريع السورية الصغيرة والمتوسطة، والتي أصبحت الآن وأكثر من أي وقت مضى أساسية لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة ضمن مناخ الأعمال ذي التنافسية المتزايدة، ما يؤدي إلى انفتاح الاقتصاد التدريجي وتحرير التدفق التجاري.

## III. برنامج الجودة والمعايير:QP

## Quality and Standards Programme

معلومات أساسية:

| البرنامج | مشروع الجودة والمعايير |
|---|---|
| المستفيد | وزارة الصناعة |
| المبلغ | 12 مليون يورو |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 27 كانون الأول 2007 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | دانييلا كليجانو:رئيسة الفريق<br>جورج غضبان:مدير المشروع |
| الهاتف | +963 11 6113232 |
| البريد الالكتروني | daniela.clejanu@qualitysyria.com<br>georges.ghadban@qualitysyria.com |

**وصف ونطاق البرنامج:**

يستضيف مركز الأعمال والمؤسسات السورية هذا البرنامج الذي يموله الاتحاد الأوروبي بمبلغ وقدره 12 مليون يورو، وتعتبر وزارة الصناعة في سورية المستفيد الأول من هذا البرنامج .
وسيتم تطبيق البرنامج على مدى أربعة أعوام يعمل خلالها البرنامج على توفير الدعم لوزارة الصناعة من أجل رفع قدرة المؤسسات والتشريعات السورية لتصبح مطابقة لأفضل المعايير الدولية، ومن المتوقع أن ينعكس ذلك في تحسن جودة السلع والخدمات المنتجة في سورية، وفي توفير حماية أفضل للمستهلك السوري، وزيادة في تنافسية المنتجات السورية .

**نشاطات البرنامج:**

عمل البرنامج في سنة إطلاقه الأولى على تزويد المؤسسات السورية المعنية بالمساعدة التقنية والتجهيزات اللازمة من أجل المساهمة في بناء البنية التحتية للجودة في سورية، كما عمل على مساعدة السلطات السورية في تطبيق سياسة جديدة فيما يتعلق بموضوع الجودة، ويسعى البرنامج في المرحلة المقبلة من أجل مساعدة مؤسسات الجودة في سورية لتصبح معترف بها دولياً، ولتصبح عضوة في منظمات الجودة العالمية مثل المنظمة الأوروبية CEN/CENELEC و المنظمة الدولية للمعايير: ISO ، International Organization for Standarization

## IV. برنامج تبسيط بيئة الأعمال :BESP

## Business Environment Simplification Programme

المعلومات الأساسية:

| البرنامج | برنامج تبسيط بيئة الأعمال |
|---|---|
| المستفيد | وزارة الاقتصاد والتجارة |
| المبلغ | 5 ملايين يورو |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 31 كانون الأول 2008 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 14 شباط 2013 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | رئيس الفريق :دوغلاس توماس إتكينهيد<br>نهى الشق:مديرة البرنامج-المدير التنفيذي SEBC |
| الهاتف | +963 11 613 3865 |
| البريد الالكتروني | sebc@mail.sy |
| الموقع في الشبكة | www.sebcsyria.com |

**وصف ونطاق البرنامج:**

يستهدف البرنامج بصورة إجمالية المساهمة في الإصلاح الاقتصادي في سورية، من خلال تحسين وتبسيط بيئة الأعمال بمايتسق مع المتطلبات الدولية.سيقوم البرنامج بممارسة مهامه من خلال حزمة من الإجراءات التي تستهدف إزالة الاختناقات، و تخفيض الحواجز الغير ضرورية، والترويج للإجراءات والممارسات الشفافة والعادلة في مجتمع الأعمال السوري.

**نشاطات البرنامج:**[1]

كخطوة أولى قام البرنامج بتقديم مبادرة إلى اللجنة الاقتصادية لرئاسة مجلس الوزراء، والتي وافقت عليها، وتستهدف هذه المبادرة حصر ومراجعة وإصلاح البيئية التشريعية أمام الشركات، كما تستهدف تيسير القيام بالأعمال في سورية. وتتضمن المبادرة المقدمة من قبل خبراء برنامج تبسيط بيئة الأعمال، مقاربة منهجية للإصلاح التشريعي تعرف بالمقصلة التشريعية، وهي مبادرة تم تطبيقها بنجاح في أربعين دولة حول العالم ومن ضمنها مصر، حيث بدأت منذ ثلاث سنوات وهي الآن في مرحلة التنفيذ الناجح.

إن هذه المبادرة تتمحور حول تحسين البيئة التشريعية، وذلك عبر حصر البيانات التشريعية ذات الصلة، وإجراء سلسلة من المراجعات المعيارية، ومن ثم تقديم التوصيات حيال إجراء تغييرات للتشريعات الموجودة، لتبسيط الإجراءات الإدارية، وتقليل حجم المعلومات التي تطلبها الحكومة من رجال الأعمال، وتنطوي هذه العملية على جمع كل الوثائق التشريعية من قوانين وقرارات وأنظمة داخلية من الوزارات، بغرض جعلها متاحة للجميع عبر إنشاء مستودع الكتروني وطني.

بالمحصلة يمكن استنتاج أن البرامج السورية-الأوربية التي تم إطلاقها في مجال دعم دور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري، قد شكلت استجابة جيدة لمتطلبات تنمية هذا القطاع وزيادة دوره في الاقتصاد السوري،وذلك من حيث المجالات التي استهدفتها، أما مدى نجاح هذه البرامج والمشاريع في تحقيق أهدافها، فإن ذلك يتوقف على العديد من العوامل والتي من أهمها مدى تعاون المؤسسات الحكومية السورية مع هذه البرامج من جهة، وعلى واقعية الهدف المنشود وملائمته مع إمكانيات البرنامج التمويلية ،ومدته الزمنية من جهة أخرى ، وأخيراً على المتابعة التي يحظى بها البرنامج أو المشروع من قبل الشركاء ، وفي هذا الإطار يمكن تسجيل ظاهرة الإيجابية تميزت بها هذه البرامج، وهى الاستمرارية حتى بعد انتهاء اتفاقية التمويل كبرنامج مركز الأعمال السوري-الأوربي، وهذا أمر مطلوب في أغلب البرامج تبعاً للهدف من إطلاقها ، وذلك عندما يهدف البرنامج لمعالجة ظاهرة مستمرة.

بصورة إجمالية فقد كانت البرامج الأوربية-السورية في هذا المجال أكثر فعالية من البرامج التي أطلقت في مجالات أخرى، ولكن واقع القطاع الخاص السوري مايزال يتطلب ماهو أكثر من هذه البرامج، فبالدرجة الأولى يتطلب إصلاح وإعادة الهيكلة عند الحاجة للمؤسسات الحكومية لتكون قادرة على الرقابة على نشاط هذا القطاع ، ومن ثم التزام حكومي بأجندة شاملة تتضمن وضع القطاع الخاص على الطريق باتجاه قيامه بالدور المطلوب منه في المرحلة التنموية المقبلة، وتحمله لالتزاماته اتجاه المجتمع، ومن ثم يمكن إطلاق مجموعة برامج ومشاريع بالشراكة مع الاتحاد الأوربي من أجل إزالة العقبات التي تحول دون تحقيق الهدف السابق ذكره، و تساهم في توجيه القطاع الخاص وتمكينه في الاقتصاد الوطني بالشكل الذي يحقق الفائدة لهذا القطاع وتحقيق الأهداف التنموية للاقتصاد والمجتمع السوري.

---

[1] مركز الأعمال والمؤسسات السوري،برنامج بيئة تبسيط بيئة الأعمال السورية،مرجع سبق ذكره.

## المبحث الثالث: تطوير القطاع المالي والمصرفي:

يقوم القطاع المالي والمصرفي بدور أساسي في تأمين النجاح لتدابير الإصلاح الاقتصادي المتخذة، ومن هذا المنطلق فإن إصلاح القطاع المالي و المصرفي يجب أن يكون له أولوية لدى الحكومة السورية في برامج الإصلاح الاقتصادي، فتحسين أداء المصارف يؤدي إلى تحسين تخصيص وتوزيع الموارد، وهذا أمر له آثار إيجابية في النمو الاقتصادي على المدى الطويل. إن تجارب الكثير من البلدان التي تم تحليل اقتصادها خلال السنوات الثلاثين الأخيرة في إطار التغيرات العالمية، تدل على أن إصلاح وتحرير القطاع المصرفي والمالي هو عنصر أساسي في عملية النمو الاقتصادي، وذلك من خلال أثره في نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، وفي التغير التكنولوجي، بالإضافة إلى علاقته الوثيقة والعضوية بتطور القطاع الخاص، كما إن إصلاح القطاع المالي يخفف من قابلية تأثر الاقتصاد بالعوامل السلبية والمخاطر، وبالصدمات الاقتصادية وغير الاقتصادية،[1] ولاسيما تلك التي تنتج عن التحولات الكبرى كالتحول من أنموذج اقتصادي لآخر أو الانضمام إلى شراكات اقتصادية ذات أثر كبير على الاقتصاد الوطني، كتحول الاقتصاد السوري إلى اقتصاد السوق الاجتماعي والشراكة السورية –الأوروبية. بصورة عامة فإن القطاع المالي والمصرفي يحرك النمو الاقتصادي، ولذلك فإن لإصلاحه وتطويره أهمية أساسية في تمكين سورية من التكيف مع التزاماتها الداخلية، المتمثلة بالتحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، والخارجية المتمثلة في انفتاح الاقتصاد السوري على الاقتصاد الدولي من خلال الشراكة السورية الأوروبية والعمل على إنجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي.

### 3-1- هيكلية القطاع المالي والمصرفي في سورية:

يتكون القطاع المالي في سورية من قطاع مالي مصرفي وقطاع مالي غير مصرفي، بالإضافة إلى بعض الوسطاء الماليين الرسميين والغير رسميين.

تتمثل المؤسسات المالية غير المصرفية بالمؤسسات العامة والخاصة التي تقوم بتجميع الأموال ولكن ليس على شكل ودائع، وتتولى توظيفها في الأسواق المالية للحصول على أنواع أخرى من الأصول المالية، مثل شركات التأمين وشركات الصرافة، والمؤسسة العامة للتأمينات الإجتماعية، و صندوق تقاعد الموظفين وشركات الوساطة المالية[2].

أما القطاع المصرفي السوري فيتكون من مصرف سورية المركزي، وستة مصارف عامة متخصصة مملوكة بالكامل من الدولة وهي ( المصرف التجاري، المصرف الصناعي، المصرف العقاري، المصرف الزراعي التعاوني، مصرف التسليف الشعبي، مصرف التوفير)، واثنا عشر مصرف خاص حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 وهي ( بنك سورية والمهجر وبنك بيمو السعودي - الفرنسي، والمصرف الدولي للتجارة والتمويل وبنك عودة والمصرف العربي-سورية وبنك بيبلوس ومصرف سورية والخليج ومصرف الأردن-سورية ومصرف فرنسبنك-سورية و مصرف الشام ومصرف سورية الدولي الإسلامي و بنك الشرق) تم الترخيص لها بموجب القانون /28/ لعام 2001 الذي سمح بإقامة مصارف خاصة أو مشتركة للعمل في السوق السورية، و المرسوم التشريعي رقم /35/ لعام 2005 الذي ينظم عمل المصارف الإسلامية.

---

[1] السعدي،ناصر:وزير لبناني سابق:**إصلاح القطاع المالي في سورية**،جمعية العلوم الاقتصادية في سورية،الكتاب السنوي لعام 2002 .

[2] الغنيش،محمد " تحرير" صندوق النقد العربي:**القطاع المالي في البلدان العربية وتحديات المرحلة المقبلة**،الإمارات ،2000 ، ص 131.

وكان الإصلاح الجذري للقطاع المصرفي السوري قد بدأ في العام 2002 ، من خلال قانون النقد الأساسي رقم 23 لعام 2002 ، والذي نص على تفعيل دور مصرف سورية المركزي وإعادة إحياء مجلس النقد والتسليف، ومن ثم إدخال عنصر المنافسة إلى القطاع المصرفي السوري، من خلال القانون المنظم لعمل المصارف الخاصة والمشتركة .

**هيكلية القطاع المالي والمصرفي في سورية :[1]**

**أولاً : مصرف سورية المركزي:**

يشكل مصرف سورية المركزي السلطة النقدية العليا في سورية، ويشرف على النظام المصرفي، ولديه الإمكانيات اللازمة للتدخل والتأثير في المصارف والوسائل النقدية، وغيرها بحسب نظام النقد والتسليف، ويتبع له 12 مديرية موزعة على المحافظات السورية.

**ثانياً : المصارف الحكومية :**

1- المصرف التجاري السوري : يتكون هذا المصرف من 62 فرعاً و 11 مكتباً ورأس ماله 70 مليار ليرة سورية، ويقوم هذا المصرف باستقبال الودائع والمدخرات وتقديم القروض بجميع أشكالها وأنواعها، وخصم الأوراق التجارية، والمتاجرة بالقطع الأجنبي وتمويل الأنشطة التجارية الداخلية والخارجية .
2- المصرف الزراعي التعاوني : يتكون هذا المصرف من 106 فروع و 6 مكاتب ويبلغ رأس ماله المصرح به 10 مليارات ليرة سورية، ويقوم هذا المصرف باستقبال الودائع بكافة أنواعها، وتقديم القروض والسلف النقدية والعينية للقطاع الزراعي، وتوفير مستلزمات الانتاج الزراعي، وتسليمها للفلاحين على شكل قروض عينية، وتقديم القروض طويلة الأجل بدون فائدة، لدعم مشاريع استصلاح الأراضي والتشجير .
3- المصرف الصناعي : يتكون المصرف الصناعي من 17 فرعاً ومكتباً واحداً، ويبلغ رأس المال المصرح به 1.5 مليار ليرة سورية، ويقوم هذا المصرف بالمساهمة في تأسيس الشركات المساهمة الصناعية، وتقديم القروض والسلف للقطاع الصناعي واستقبال الودائع بكافة أنواعها.
4- المصرف العقاري : ويتكون من 22 فرعاً وليس لديه أية مكاتب، ويبلغ رأس ماله المصرح به 1.5 مليار ليرة سورية، والهدف الأساسي من إنشاء هذا المصرف هو منح القروض من أجل بناء أو إنشاء أو استكمال المنشآت السياحية والصناعية والحرفية والمستشفيات والمشاريع العمرانية والسكنية وغيرها.
5- مصرف التسليف الشعبي : ويتكون من 64 فرعاً ومكتباً واحداً في اللاذقية، ويبلغ رأس ماله المصرح به 1.5 مليار ليرة سورية، وهو متخصص بتقديم الخدمات المصرفية لصغار المتعاملين، من التجار والصناع والحرفيين والموظفين وبقية ذوي الدخل المحدود، بالإضافة إلى تمويل أصحاب المشاريع والمخترعين.
6- مصرف توفير البريد : ويتكون من 13 فرعاً و45 مكتباً، ويبلغ رأس ماله المصرح به 1.5 مليار ليرة سورية، ويهدف هذا المصرف إلى تجميع المدخرات الصغيرة، وتوظيفها في مشاريع استثمارية، أوالاشتراك في رؤوس أموال بعض الشركات العامة أو المشتركة .

---

[1] **مصرف سورية المركزي، أرشيف التشريعات ، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية**
**http//:www.banquecentrale.gov.sy:**

**رابعاً : المصارف الخاصة:**

أنشأت هذه المصارف بموجب قانون المصارف الخاصة رقم 28 لعام 2001 ، والقاضي بتأسيس مصارف خاصة على شكل شركات مساهمة، وبالتالي فإن هذا القانون قد سمح بتأسيس مصارف خاصة في سورية، على أن لا تزيد حصة تملك غير السوريين سواء كانو أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين أو كليهما نسبة 49% من رأس مال هذه المصارف [1] ، وتم مؤخراً زيادة هذه النسبة إلى 60% بموجب تعديل على القانون الأسبق، وهذه المصارف غير متخصصة أي أنها تعتمد على أساس الصيرفة الشاملة، وقد بدأت هذه المصارف بمباشرة أعمالها بشكل فعلي في العام 2003 ، وأخذت بالتزايد حتى أصبحت مع نهاية عام 2009 اثنا عشر مصرفاً تعمل بشكل فعلي وتمتلك 146 فرع، أما المصارف الخاصة الموجودة فعلياً في سورية حتى نهاية تاريخ 31 تشرين الأول 2009 فهي : [2]

1- مصرف بيمو السعودي الفرنسي : ويعتبر هذا المصرف أول مصرف خاص باشر عمله في سورية في عام 2003 ، وازدادت فروعه بشكل ملحوظ حتى بلغت في 31 تشرين الأول 2009، 27 فرعاً ومكتبين، ويعتبر المصرف الأكبر من بين المصارف الخاصة من حيث عدد الفروع، ويبلغ رأس ماله المصرح عنه والمدفوع 1.75 مليار ليرة سورية .
2- بنك سورية والمهجر : يعتبر هذا المصرف أيضاً من أوائل المصارف الخاصة التي باشرت عملها في سورية، بعد مصرف بيمو السعودي الفرنسي ، وبلغ عدد فروعه 21 فروع حتى 31 تشرين الأول 2009 ، ويبلغ رأس ماله المصرح به والمدفوع 3 مليار ليرة سورية.
3- المصرف الدولي للتجارة والتمويل : بدأ هذا المصرف أعماله في سنة 2004، ولديه 23 فرعاً حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 ، ويبلغ رأس ماله المصرح به والمدفوع 3 مليار ليرة سورية .
4- البنك العربي – سورية : بدأ هذا المصرف أعماله في عام 2005 ،وامتلك حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 /15 / فرع ، ويبلغ رأس ماله المصرح به والمدفوع 1.5 مليار ليرة سورية .
5- بنك عوده – سورية : بدأ هذا المصرف أعماله في عام 2005 ، وامتلك حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 /21 / فرع، ويبلغ رأس ماله المصرح به والمدفوع 2.5 مليار ليرة سورية.
6- بنك بيبلوس – سورية : بدأ هذا المصرف أعماله في عام 2005، وامتلك حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 تسعة فروع ، ويبلغ رأس ماله المصرح به والمدفوع 2 مليار ليرة سورية.
7- بنك سورية والخليج : بدأ هذا المصرف أعماله في عام 2007 وامتلك حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 ثمانية فروع ، ويبلغ رأس ماله المصرح به والمدفوع 3 مليار ليرة سورية.
8- بنك الشام : وهو أول مصرف إسلامي يباشر عمله في سورية، ويعتمد على النهج والشريعة الاسلامية في معاملاته، وبدأ أعماله في عام 2007 ،وامتلك حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 أربعة فروع، ويبلغ رأس ماله المصرح به 5 مليار ليرة سورية والمدفوع 2.5 مليار ليرة سورية.

---

[1] القانون رقم 28 لعام 2001 ، فقرة جـ من المادة التاسعة.

[2] الملحق رقم (4)، ملحق الجداول الإحصائية: الجدول رقم (28).المصدر:مصرف سورية المركزي:مديرية الدراسات والتخطيط والإحصاء،الإحصاءات النقدية والمصرفية لغاية أيلول 2009 .

9- بنك سورية الدولي الاسلامي : وهو مصرف إسلامي أيضاً، وبدأ أعماله في عام 2007 ، وامتلك حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009 ثمانية فروع، ويبلغ رأس ماله المصرح به والمدفوع 5 مليار ليرة سورية.

10- بنك الأردن – سورية : : بدأ هذا المصرف أعماله في عام 2009 ، وامتلك 5 فروع حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009.

11- بنك فرانسبنك – سورية: بدأ هذا المصرف أعماله في عام 2009 ، وامتلك 3 فروع حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009.

12- بنك الشرق : بدأ هذا المصرف أعماله في عام 2009 ، وامتلك فرعين حتى تاريخ 31 تشرين الأول 2009.

**هيكلية القطاع المالي في سورية:**

يتكون القطاع المالي غير المصرفي في سورية، من سوق دمشق للأوراق المالية التي تأسست بموجب القانون رقم 55 لعام 2008[1]، وقد أطلق أول تداول تجريبي لأسهمها بتاريخ 29 كانون الثاني 2009، والمؤسسة العامة السورية للتأمين، والتي تعتبر مؤسسة التأمين الوحيدة المملوكة بالكامل من قبل الدولة، بالإضافة إلى مؤسسة التأمينات الاجتماعية، وصندوق تقاعد البلديات، واثنا عشر شركة تأمين خاصة تم الترخيص لها وفق المرسوم التشريعي رقم 43 لعام 2005.[2]

وفمايلي عرض موجز لشركات التأمين العاملة في سوق التأمين السورية:[3]

**1. الشركات الحكومية :**

**المؤسسة العامة السورية للتأمين:**

تأسست شركة الضمان السورية بموجب المرسوم /226/ تاريخ 7 آب 1952، و بموجب قانون التأميم رقم /117/ لعام 1961، أعطيت شركة الضمان السورية حق ممارسة جميع أنواع التأمين حصراً في أراضي الجمهورية العربيةالسورية. وتم تسمية الشركة بالمؤسسة العامة السورية للتأمين، ومركزها الرئيسي في مدينة دمشق بموجب المرسوم رقم /1650/ تاريخ 4 آب 1977، وبموجب المرسوم رقم /155/ تاريخ 19 أيار2002 أصبح مركزها الرئيسي (الإدارة العامة) في مدينة حمص، وترتبط بالسيد وزير المالية.

**I. الشركات الخاصة:**

1. الشركة المتحدة للتأمين: وتأسست بموجب قرار مجلس الوزراء، رقم 11 لعام 2006 برأسمال وقدره 850 مليون ليرة سورية.
2. الشركة السورية العربية للتأمين : الشركة السورية العربية ش.م.م، هي شركة تأمين خاصة مرخصة في سورية بقرار رقم 43 لعام 2005 برأس مال قدره مليار ليرة سورية و باشرت الشركة أعمالها عام 2006.
3. الشركة الوطنية للتأمين: الشركة الوطنية للتأمين ش م م_سورية هي شركة تأمين خاصة، تم تأسيسها في شباط من عام 2006، بموجب القرار رقم 9 2006 ،وبرأس مال قدره 850 مليون ليرة سورية.

---

[1] قانون سوق دمشق للأوراق المالية رقم 55 تاريخ 28 أيلول 2006 .

[2] المرسوم التشريعي رقم 43 لعام 2005، الناظم لسوق التأمين في سورية.

[3] هيئة الإشراف على التأمين، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: **http:// www.sisc.sy**

4. الشركة السورية الدولية - آروب: إن أبرز المساهمين في الشركة السورية الدولية (آروب سورية): شركة آروب لبنان ش.م.ل – بنك لبنان والمهجر – بنك سورية والمهجر، وقد حصلت على ترخيص مجلس الوزراء رقم 2006/15.وبرأسمال قدره مليار ليرة سورية .
5. شركة التأمين العربية سورية: وتعتبر من رواد صناعة التأمين في العالم العربي منذ 60 عاماً، و تم تأسيس الشركة في سورية بموجب القرار رقم 53 لعام 2006.
6. الشركة السورية الكويتية للتأمين: وتم الترخيص لها بموجب القرار رقم 13 عام 2006، برأسمال إجمالي وقدره 850 مليون ليرة سورية. وقد حصلت الشركة على رخصة مزاولة مهنة بحسب القرار رقم 100/44 بتاريخ 10 تشرين أول 2006، الصادر عن هيئة الإشراف على التأمين.
7. شركة الثقة السورية للتأمين: تأسست شركة الثقة السورية للتأمين _ ش.م.م في سورية في عام 2006 ، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 28م برأسمال مقداره 850 مليون ليرة سورية.
8. شركة المشرق العربي للتأمين: وهي شركة مساهمة مغفلة سورية ، برأسمال قدره 850 مليون ليرة سورية، وحصلت على ترخيص رئاسة مجلس الوزراء رقم 26/2006 .
9. شركة أدير للتأمين: تم إنشاء شركة أدونيس للتأمين"أدير"- سورية بموجب رخصة المزاولة رقم 100/140 عام 2008. برأسمال وقدره مليار ومائتان وخمسون مليون ليرة سورية.
10. شركة الاتحاد التعاوني للتأمين: تأسست شركة الإتحاد التعاوني للتأمين، برأسمال مقداره مليار ليرة سورية، وبموجب قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 52 / 2008.
11. شركة العقيلة للتأمين التكافلي: شركة العقيلة للتأمين التكافلي، أول وأكبر شركة تأمين في سورية، غايتها ممارسة نشاط التأمين التكافلي وفق أحكام الشريعة الإسلامية، منحت الشركة رخصة مزاولة رقم 28/2008 برأسمال وقدره 2 مليار ليرة سورية.
12. الشركة الإسلامية السورية: هي شركة سورية مساهمة مغفلة ( مغلقة)، برأس مال قدره مليار ليرة سورية، أسست بموجب قرار الترخيص الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء رقم /135/ م و بتاريخ 27 كانون أول 2007، وعلى أن تخضع لأحكام المرسوم التشريعي رقم 68 لعام 2004 و المرسوم التشريعي رقم 43 لعام 2005، و التعليمات التي تصدرها هيئة الإشراف على التأمين، و أحكام قانون التجارة رقم /146/لعام 1949 و تعديلاته.

## 3-2- تطوير القطاع المالي والمصرفي في سورية:

### أولاً : الخطة الخمسية العاشرة والتطوير المالي والمصرفي :[1]

أعدت الخطة الخمسية العاشرة مجموعة من الأهداف للعمل على تحقيقها، في المجال المصرفي والمالي كما يلي :

1. زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد السوري، ورفع مستوى تنافسية القطاع المالي السوري بالنسبة للدول المجاورة .
2. تعميق السوق المالي وزيادة حجمه الحقيقي، وزيادة مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي.
3. زيادة الإقراض للقطاع الخاص.

[1] **الخطة الخمسية العاشرة، 2006 – 2010، الفصل الخامس**: هيئة تخطيط الدولة، 2006 .

4. تحسين الخدمات المصرفية، وتوسيع انتشارها في جميع المناطق.
5. تطوير الموارد البشرية السورية في القطاع المالي.
6. المساهمة في خلق وظائف جديدة في القطاع المالي.
7. توفير التمويل لرواد الأعمال من حيث أنواع العقود وأشكال التمويل.
8. تطوير القطاع المالي بحيث يصبح قادراً على التفاعل مع السياسة النقدية.
9. تشجيع رأس المال الأجنبي على الدخول إلى سورية.
10. تجميع المدخرات طويلة الأمد لصالح المشروعات العامة والخاصة.
11. تنظيم المؤسسات لتصبح قادرة على العمل وظيفياً بشكل صحيح، وزيادة نشاط الوساطة المالية على مستوى القطاع.
12. تشجيع المجتمع السوري للتحول عن التعامل النقدي، إلى التعامل باستخدام الوسائل الالكترونية.

وقد وضعت الخطة مجموعة من الاستراتيجيات، والعوامل التي يمكن من خلالها الوصول إلى تحقيق كل هذه من هذه الأهداف، كما وضعت أهدفاً كمية للعمل على تحقيقه مثل الوصول بعدد بطاقات الإئتمان إلى 200000 بطاقة، والوصول بعدد أجهزة الصراف الآلي إلى 1000 صراف والوصول بعدد الفروع المصرفية إلى 400 فرع مصرفي ، كما تضمنت الخطة مجموعة من الإصلاحات التي تتعلق بمصرف سورية المركزي، والمصارف العامة والخاصة والتأمين وسوق الأوراق المالية .

**ثانياً : التطويرالتشريعي والقانوني للقطاع المالي والمصرفي:**

شهدت سورية منذ العام 2000 حتى الآن عدداً كبيراً من التشريعات المصرفية والمالية، والتي استهدفت إصلاح وتطوير القطاع المالي والمصرفي، ويمكن فيما يلي ذكر أهم التشريعات والقوانين التي صدرت :[1]

- **قانون تأسيس المصارف الخاصة :** صدر القانون 28 في 16 نيسان 2001، والذي سمح بتأسيس مصارف على شكل شركات مساهمة مغفلة سورية خاصة، أو على شكل شركات مشتركة مساهمة مغفلة سورية، يساهم فيها القطاع العام المصرفي والمؤسسة العامة السورية للتأمين، والمؤسسات الإدخارية الأخرى بناءً على قرار مجلس الوزراء بنسبة 25% فقط للشركات المشتركة ، والحد الأدنى لرأس مال هذه المصارف هو 1.5 مليار ليرة سورية، وتخضع هذه المصارف لإشراف ومراقبة مصرف سورية المركزي ، كما نص القانون في الفقرة جـ من المادة التاسعة، أنه يجب أن لا تتجاوز نسبة تملك غير السوريين 49% من رأس مال المصرف، الأمر الذي تم تعديله بمرسوم لاحق في عام 2009 لتصبح النسبة 60% ورفع رساميل المصارف الخاصة من 1.5 مليار إلى 5 مليار ليرة سورية، والمصارف الإسلامية من 5 مليار إلى 10 مليار ليرة سورية.
- **المرسوم 33 لعام 2005 :** والذي نص على استحداث هيئة خاصة في مصرف سورية المركزي، تعنى بالرقابة على العمليات المصرفية، وكل ما يتعلق بمكافحة غسيل الأموال ومكافحة الإرهاب المالي.
- **القانون رقم 35 :** صدر هذا القانون في عام 2005 ، وسمح بتأسيس مصارف إسلامية تمارس الأعمال المصرفية التي لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية، وتخضع هذه

[1] **وزارة المالية السورية:http://www.syrianfinance.org**

المصارف للأسسس والإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم 28 لعام 2001، المتعلق بإحداث المصارف الخاصة والمشتركة، والحد الأدنى لرأس مال هذه المصارف هو 5 مليارات ليرة سورية ، وتم رفعه لاحقاً إلى 10 مليارات ليرة سورية.

- **القانون رقم 29 والمرسوم التشريعي رقم 34 المتعلقان بالسرية المصرفية:** صدر القانون رقم 29 في 16 نيسان 2001 ، وتضمن إخضاع المصارف العامة في سورية لأحكام سر المهنة، حيث أصبح من الممكن للمصرف أن يفتح للمتعاملن معه حسابات ودائع مرقمة، لا يعرف أصحابها غير المدير القائم على إدارة المصرف، ثم تم استبدل هذا القانون بالمرسوم التشريعي رقم 34 والصادر في 1 أيار 2005، والخاص بالسرية المصرفية .
- **هيئة الأوراق والأسواق المالية في سورية :** صدر القانون رقم 22 في 19 حزيران 2005 والقاضي بإنشاء هيئة للأوراق والأسواق المالية في سورية، وترتبط هذه الهيئة برئيس مجلس الوزارء، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري والشخصية الاعتبارية، والهدف منها هو تنظيم وتطوير الأسواق المالية التي يمكن أن تنشأ في سورية، وحماية المواطنين والمستثمرين في الأوراق المالية من الممارسات غير العادلة أو غير السليمة، وتشجيع النشاط الإدخاري والاستثماري، ويخضع لإشراف ورقابة هذه الهيئة كل من الشركات المصدرة للأوراق المالية، شركات الخدمات والاستشارات والوساطات المالية المرخص لها ، مصارف وشركات الاستثمار وصناديق الاستثمار، الأسواق المالية ، وشركات ومكاتب المحاسبة المعتمدة.
- **المرسوم التشريعي رقم 435 بتاريخ 21 تشرين الأول 2000 :** والذي تحول بموجبه صندوق توفير البريد، من مؤسسة مالية غير مصرفية إلى مؤسسة مالية مصرفية.
- **المراسيم التشريعية29-30-31-32 للعام 2005**: للمصارف على التوالي، التسليف الشعبي ، العقاري ، الزراعي التعاوني ، وتوفير البريد من أجل إعطائها مزيداً من الحرية والاستقلالية والمرونة في استثمار أموالها، وتسهيل إجراءات التعامل معها، بحيث أصبح بإمكانها تجاوز اختصاصها القطاعي، الذي حدد لها بموجب قوانين تأسيسها.
- **المرسوم التشريعي رقم 43 بتاريخ 6 أيار 2005:** والذي سمح بتأسيس شركات تأمين خاصة إلى جانب المؤسسة العربية السورية للتأمين.
- **المرسوم التشريعي رقم 55 للعام 2006:** والذي سمح بفتح سوق مالية في سورية ، باعتبار أن سوق الأوراق المالية مكملة للقطاع التمويلي ومعمقة له.
- **القانون رقم 24 تاريخ 24 نيسان 2006:** والذي سمح لمجلس النقد والتسليف بالترخيص لمؤسسات الصرافة لتقوم بأعمال شراء وبيع الأوراق النقدية الأجنبية /البنكنوت/، وجميع وسائل الدفع المحررة بالعملات الأجنبية، وتحويلها وفقاً للقانون 24 وأنظمة القطع النافذة.
- **القرار رقم (5204) تاريخ 15 تشرين الثاني 2006 :** الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء، و المتعلق بتحرير كامل الحساب الجاري، والذي تم السماح بموجبه للمصارف العاملة في سورية بتمويل كافة مستوردات القطاعين الخاص والمشترك.

**ثالثاً: تطور دور مصرف سورية المركزي:**[1]

تم إعادة إحياء دور مصرف سورية المركزي، الذي تم إحداثه في عام 1953 إلى الحياة الاقتصادية السورية، بعد تغييب لمدة تقارب الأربعين عاماً، حيث كان قد تم تحجيمه تدريجياً منذ منتصف الستينات مع بدء التوجه نحو نظام التخطيط المركزي، وحتى وقت قريب، ولم يعد منذ أوائل السبعينات يلعب دوراً بارزاً في رسم السياسة النقدية للدولة، أو في الإشراف عليها، كما لم يكن يشرف على المصارف إلا إشرافاً هامشياً. لكن وفي آذار من العام 2002، صدر قانون النقد الأساسي رقم 23 ليحل محل قانون النقد رقم 87 لعام 1953، ويعد قانون النقد المصدر مفصلاً هاماً في تاريخ السياسة النقدية في سورية ، فإلى جانب قيامه بإعادة تفعيل دور مجلس النقد والتسليف، على اعتباره السلطة النقدية الأعلى في سورية، فقد رسم هذا القانون الخطوة الأولى على طريق استقلال مصرف سورية المركزي، إذ نص بشكل واضح على اعتبار مصرف سورية المركزي مؤسسة مالية مستقلة، تعمل ضمن التوجهات الاقتصادية العامة التي تقرها رئاسة مجلس الوزراء.

ولقد أناط القانون 23 مسؤولية الرقابة على السوق النقدية والمالية، وتنظيمها بمصرف سورية المركزي، وعلى وجه التحديد مديرية مفوضية الحكومة للمصارف، والتابعة لمصرف سورية المركزي، ويمكن إيجاز الخطوات التي اتخذها المصرف المركزي، منذ إعادة إحياء دوره في الاقتصاد الوطني من أجل بناء سياسته النقدية على النحو التالي :[2]

1- تحقيق تأمين استقرار سعر الصرف لليرة السورية على الرغم من الأزمات الحاصلة في دول الجوار، والأزمة المالية العالمية، والضغوطات السياسية التي تمارس على سورية.
2- استمرار العمل من أجل تأمين المناخ الملائم للوصول إلى توحيد سعر الصرف .
3- تبني نظام سعر صرف يضمن إدارة فعالة لسعر صرف حقيقي مستقر، وفك ارتباط الليرة السورية بالدولار الأميريكي، مقابل ربطها بسلة عملات.
4- استمرار العمل على تصحيح دورة القطع في سورية، وإرساء دعائم سوق نقدية سليمة من خلال ممارسته لدوره كلاعب أساسي في السوق النقدية، وتدخله في بيع وشراء القطع الأجنبي من المصارف، وبالتالي تعزيز دوره في الحفاظ على قيمة العملة الوطنية .
5- النجاح في تجنب آثار الحظر الأميركي على التعامل مع المصرف التجاري السوري، من خلال اعتماد اليورو بدلاً من الدولار الأميريكي، في جميع تعاملات القطاع العام والمشترك.
6- الانتقال نحو تحرير الفوائد على الودائع لدى المصارف، من خلال جعل الفوائد المدينة المحددة، وفقاً لقرارات مجلس النقد والتسليف مجرد معدلات تأشيرية، تسترشد بها جميع المصارف العاملة في سورية .
7- تنويع نشاط السوق المالي من خلال طرح مزيد من المنتجات المصرفية، كشهادات الإيداع المصرفية، والسماح للمصارف بتمويل جميع مستوردات القطاعين الخاص والمشترك .
8- استحداث هيئة خاصة تعنى بالرقابة على العمليات المصرفية، وبكل ما يتعلق بمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

---

[1] **مصرف سورية المركزي، أرشيف التشريعات** ، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية : **http//:www.banquecentrale.gov.sy:**

[2] ميالة ، أديب :**مستجدات السياسة النقدية في سورية**، جمعيةالعلوم الاقتصادية ، الكتاب السنوي لعام 2007 .

9- إحداث مركز التدريب والتأهيل المصرفي، والذي يهدف إلى رفع المستوى الفني والمهني للعاملين في المصارف، من خلال تدريبهم وتأهيلهم على أساليب العمل المصرفي والإدارة الحديثة، واستخدام الحاسوب وتنمية معرفتهم باللغات الأجنبية .

وفيمايلي بعض القرارات المهمة التي اتخذها المصرف المركزي، ومجلس النقد والتسليف في إطار ممارسة مهامهما وتطوير القطاع المالي والمصرفي في سورية:[1]

§ سمح مصرف سورية المركزي للمصارف الخاصة وفقاً للقرارات(2132-2562-6018)، والتي صدرت بعام 2005، بتمويل مستوردات القطاع الخاص، بعد أن كان هذا النشاط محصوراً بالمصرف التجاري السوري فقط.
§ تطبيق تسهيلات إيداع مصرفية لجميع المصارف العاملة عن طريق منحها فائدة 1% سنوياً، على حساباتها المفتوحة بالليرة السورية لدى المصرف المركزي، وذلك بموجب قرار مجلس النقد والتسليف رقم 220 لعام 2006.
§ تحرير الفوائد المدينة لجميع المصارف بموجب قرار مجلس النقد والتسليف، رقم 216 لعام 2006 ، بهدف السماح للمصارف بتنويع قروضها، ورفع مستوى المنافسة في السوق.
§ تفعيل السوق النقدية بين المصارف وفقا لقرار مجلس النقد والتسليف رقم (113/م ن/ب4) تاريخ 28 شباط 2005 وتعديلاته.

**رابعاً:تطويرالمصارف الحكومية السورية:**

يعتبر موضوع تطوير القطاع المالي والمصرفي في سورية من المواضيع المعقدة والشائكة، حيث يمتد من عمليات الإصلاح لما هو قائم، وصولاً إلى الانفتاح على الخارج، ومايحمله ذلك من مخاطر وتحديات، كما يشمل إضافة إلى المؤسسات والمنتجات المالية، السياسات المتبعة لتحقيق الاستقرار المالي والنقدي للاقتصاد الوطني، وفي هذا الإطار يعتبر القطاع المصرفي الحكومي عنصراً أساسياً في السوق المالية والمصرفية السورية، وفي إطار الحديث عن إصلاح القطاع المصرفي الحكومي، يمكن ملاحظة مكونين رئيسيين لعمليات إصلاح، وهما المنتجات التمويلية والمؤسسات التي تقدم هذه المنتجات، وقد تم عرض لبعض المنتجات المالية المعروضة في السوق السورية في معرض بحث ضعف النشاط التمويلي للقطاع الخاص، في الفصل الثاني من هذا البحث، وعينة من المنتجات المالية التي تتطلبها سوق تمويل القطاع الخاص في معرض متطلبات تفعيل دور القطاع الخاص في سورية في المبحث الثاني من هذا الفصل ، وبذلك سيتم التركيز في هذا المبحث على واقع مؤسسات التمويل في السوق السورية، وبصورة خاصة المصارف الحكومية دون التطرق للمصارف الخاصة .

من خلال دراسة النشاط التمويلي للقطاع الخاص، ضمن تحديات تفعيل دور القطاع الخاص في الفصل الثاني من هذا البحث، تم تسليط الضوء على الضعف الكبير لهذا النشاط في إطار المصارف المحلية الحكومية، وإن كان يمكن رد هذا الضعف إلى طرفي سوق التمويل في الاقتصاد السوري القطاع الخاص، والمصارف الحكومية في آن واحد، فإن تغيير هذا الواقع يستلزم عملية إصلاح شاملة، ومن الأنسب أن تبدأ هذه العملية من طرف المصارف الحكومية المحلية، باعتبارها الجانب المقدم لهذه الخدمات التمويلية، أي طرف العرض فيما يتعلق بالنشاط التمويلي، بالإضافة إلى أنها الطرف الأكثر تنظيماً في أطر مؤسساتية سهلة التوجيه و الإصلاح،

---

[1] **مصرف سورية المركزي، أرشيف التشريعات ، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية**
**http//www.banquecentrale.gov.sy:**

مما يمكن أن ينعكس إيجاباً على جانب الطلب والمتمثل بالقطاع الخاص. وإن كانت عملية إصلاح النشاط التمويلي للقطاع الخاص في سورية، يجب أن تبدأ من طرف المصارف المحلية، فإن ذلك لايعني بأي حال أن كامل مسؤولية، وعملية الإصلاح يمكن أن تتم من طرف واحد، فالقطاع الخاص في سورية يتحمل أيضاً جزء كبير من مسؤولية الخلل الحاصل في السوق التمويلية، وتتمثل جوانب الخلل الرئيسية لديه في نقطتين رئيسيتين، الأولى هي عدم امتلاكه لدفاتر حسابات مدققة تهرباً من الضرائب، وبالتالي عدم امتلاكه لوثائق محاسبية تمكن المصارف أي كان نوعها من تقييم نشاطه و ملائته المالية، وبالتالي إمكانيات تمويله وإقراضه اعتماداً على نشاطه ودخله، بدلاً من الأسلوب المعتمد حالياً والقائم على الرهن بصورة أساسية، فمنشآت القطاع الخاص في سورية، تمتلك أربع أو خمس نسخ من الدفاتير المحاسبية نسخة لكل مهمة، واحدة للمالية والضرائب ، وثانية للمصارف ، وثالثة لنفسه ..الخ، والنقطة الثانية يتشارك القطاع الخاص المسؤولية عنها، مع الأجهزة الحكومية وتتمثل بقاعدة الأصول المشوهة في سورية، فالآلات المستوردة تسجل بـ 1% من قيمتها تهرباً من الرسوم الجمركية، والأراضي والعقارات تسجل بـ 0.1 % من قيمتها تهرباً من الرسوم والضرائب المحلية، وهذه المشكلة أيضاً تشكل عائقاً في وجه إقامة سوق مالية نشطة في سورية.

**المصارف الحكومية العاملة في سورية:**

شهد القطاع المصرفي والمالي السوري منذ عام 2003، عدد من التطورات المتسارعة والتي تمثلت تباعاً بعودة المصارف الخاصة إلى العمل في السوق السورية، والتي بلغ عددها حتى عام 2009 اثنا عشر مصرفاً خاصاً، ومن ثم السماح بتأسيس شركات تأمين خاصة، وأخيراً إطلاق سوق دمشق للأوراق المالية في العام 2009 . وانطلاقاً من هذا الواقع الجديد فإن القطاع المصرفي السوري، يشهد حالة تحول من المرجح أن تفرض قيوداً متزايدة الشدة على قدرات المصارف العامة على المنافسة الفعالة، إذا لم تقم بتغيير كبير في هيكلياتها الداخلية، وإجراءاتها، ومواقفها، ومهاراتها، وإدارتها المالية، ونشاطها التسويقي، وعمليات تطويرها.

لا يوجد بعد لدى الحكومة رؤية إستراتيجية لمعالجة مشكلات القطاع العام المصرفي، لكن المنطلقات المعلنة للحكومة بهذا الخصوص، هي الحفاظ على كل من الملكية العامة للمصارف وعلى نظام التخصص المصرفي، ولم يظهر بعد تصور معلن لحل مشكلة الديون المتعثرة، ومشكلة العمالة الفائضة والأجور المتدنية في هذه المصارف، وينصب التفكير بالنسبة لإصلاح هذه المصارف على ما يبدو، على تعديل قوانين إحداثها، ونظم عملياتها وأتمتها ورفع سقوف التسليف لديها مع التخفيف من طابع التخصص المصرفي، وتوسيع نشاط التدريب والتأهيل فيها، وإدخال بطاقات الائتمان والصراف الآلي، وخدمات صيرفة التجزئة الأخرى، دون النظر إلى الصورة الكبرى بالنسبة لمستقبل هذه المصارف في اقتصاد مفتوح.

وفي نفس الوقت فإنه من الملاحظ أن عملية الإصلاح لهذه المصارف وفق التوجهات السابقة تسير ببطء شديد، ولاتتسم بالعمق المطلوب لكي تستطيع هذه المصارف لعب دور فعال في اقتصاد السوق المفتوح، وبحيث تستطيع منافسة مصارف القطاع الخاص.

ومن أجل إدراك نوعية المصارف التي نتحدث عنها، يمكن إدراج قائمة بهذه المصارف مع عدد من الإيجابيات والسلبيات العامة التي تتصف بها:[1]

---

[1] مصرف الاستثمار الأوربيEIB،مرفق الشراكة والاستثمار، صندوق المساعدة الفنية FEMIP ،((خيارات جديدة لتمويل الاستثمار الخاص في سورية ، دراسة جدوى المرحلة الأولى (TA2005\S44-041720(SY\2005101 التقرير النهائي ، آذار 2006.)) ص75-76.

| المصرف | نقاط القوة | نقاط الضعف |
|---|---|---|
| المصرف التجاري السوري | § أكبر المصارف السورية من حيث الأصول.<br>§ المصرف السوري الوحيد المخول بإجراء عمليات القطع الأجنبي.<br>§ يمتلك شبكة واسعة من الفروع والمكاتب.<br>§ يحظى بدعم قوي من الحكومة.<br>§ يمتلك إدارة عليا ذات توجه إصلاحي قوي.<br>§ يمتلك سيولة كبيرة واحتياطيات قوية من القطع الأجنبي. | § ضعف في الكفاءة نتيجة التشدد في التعليمات الحكومية.<br>§ ضعف في البنية المؤسساتية والإدارية.<br>§ قلة التنوع في مصادر الدخل.<br>§ ضعف في الربحية.<br>§ فائض في العمالة مترافق مع عدم كفاية في المؤهلات.<br>§ ضعف في الرواتب والحوافز.<br>§ ضعف في إدارة الموارد البشرية ونظم معلومات الإدارة.<br>§ ضعف في استخدام المعلوماتية. |
| المصرف العقاري | § سمعة طيبة.<br>§ مستوى جيد من التكنولوجيا.<br>§ قروض مضمونة بشكل جيد.<br>§ محاسبة مركزية عبر شبكة المصرف.<br>§ امتلاك شبكة واسعة من أجهزة الصراف الآلي. | § حداثة عهد المصرف في مجال التعامل بالعملات الأجنبية.<br>§ شبكة الفروع محدودة.<br>§ عمالة فائضة من النوع الضعيف التأهيل<br>§ ضعف في الرواتب والحوافز. |
| المصرف التعاوني الزراعي | § خبرة في خدمة القطاع الريفي منذ عام 1988 .<br>§ شبكة فروع ضخمة تضم 106 فروع.<br>§ قدرة على تحصيل الأموال المستحقة من خلال قانون جباية الأموال العامة. | § التأثر الشديد لمقترضيه بالأحوال المناخية.<br>§ ضعف في مؤهلات عاملين المصرف.<br>§ ضعف الرواتب والحوافز المقدمة لعاملين المصرف.<br>§ ضعف في التكنولوجيا. |
| مصرف التسليف الشعبي | § انتشار واسع للفروع.<br>§ امتلاكه لحزمة خدمات موجهة لذوي الدخل المحدود. | § حاجة إلى العمالة الماهرة.<br>§ ضعف في التكنولوجيا.<br>§ انخفاض في مستوى الأجور.<br>§ محدودية في مصادر الدخل. |
| مصرف التوفير | § قدرة كبيرة على تعبءة المدخرات الصغيرة.<br>§ حداثة عهده بالعمل المصرفي.<br>§ سيولة عالية مع قدر كبير من رأس المال الخامل. | § ضعف في البناء المؤسساتي والإدارة.<br>§ محدودية في مصادر الدخل.<br>§ ضعف في الربحية وفي كفاية رأس المال.<br>§ ضعف في مؤهلات العاملين.<br>§ ضعف في التكنولوجيا المستخدمة وفي نظم معلومات الإدارة .<br>§ ضعف في الأجور و الحوافز. |
| المصرف الصناعي | § وجود بعض الخبرات الجيدة. | § عدم قدرة المصرف على استرداد قروضه عن طريق الضمانات المرهونة.<br>§ حجم كبير من القروض الصعبة مع عدم وجود مؤونات لتغطيتها.<br>§ ضعف في مستوى التكنولوجيا المستخدمة .<br>§ ضعف في الأجور والحوافز.<br>§ غياب لنظم معلومات الإدارة.<br>§ ضعف الإجراءات المتعلقة بتحصيل القروض. |

بالاستناد إلى المواصفات السابقة للمصارف الحكومية، يمكن اعتبار الإبقاء على الوضع الحالي لهذه المصارف وفقاً للتوجهات الحكومية المعلنة خيار غير مجدي، لأن جميع المصارف الحكومية تعاني من صعوبات كثيرة وجوهرية بحيث تؤثر على مستقبل هذه المصارف، وتحول دون نجاح إبقائها اعتماداً على بنيتها المؤسسية الحالية، على سبيل المثال في المصرف الصناعي تعتبر مشكلة الديون المعدومة مشكلة حادة، وفي مصرف التسليف الشعبي ومصرف التوفير تعتبر محدودية مصادر الدخل وعدم كفايتها مشكلة حقيقية، ويعتمد المصرفان على عوائد إيداعاتهما لدي المصرف المركزي بالدرجة الأولى . أما المصرف العقاري فرغم مظاهر الحداثة واستخدام التكنولوجية الحديثة الظاهرة في فروعه، فلديه مشكلة في تأمين السيولة المالية، ويلجأ إلى تمويل قروضه التي تتكون في أغلبها من قروض متوسطة وطويلة الأجل اعتماداً على ودائع قصيرة الأجل، الأمر الذي يمكن أن يخلق لديه مشكلة سيولة خانقة في المستقبل، كما تفتقر جميع المصارف الحكومية إلى الكوادر المؤهلة في مختلف المستويات الوظيفية.

انطلاقاً من واقع هذه المصارف، ومع أخذ التغيرات المتتابعة الحاصلة في الاقتصاد السوري، من ناحية الانفتاح الداخلي، ودخول اثنا عشر مصرفاً إلى السوق السورية حتى الآن، والانفتاح الخارجي المتوقع مع توقيع اتفاقية الشراكة السورية-الأوروبية، فإن الخطوة المنطقية التالية في عملية إصلاح القطاع المصرفي الحكومي، هي إعادة هيكلة هذا القطاع ، ويمكن انطلاقاً من واقع هذه المصارف وضع سيناريو إعادة الهيكلة على الشكل التالي:

- الإبقاء على المصرف التجاري.
- الإبقاء على المصرف الزراعي التعاوني.
- إعادة هيكلة ودمج المصارف الأربعة الباقية،الصناعي والتسليف الشعبي والتوفير والعقاري.

**وتأتي مبررات هذا السيناريو انطلاقاً من واقع المصارف الحكومية على الشكل الآتي:**

**المصرف التجاري السوري:** يعتبر المصرف التجاري السوري أكبر المصارف السورية من حيث الأصول، ومن حيث رأسماله الذي يبلغ 70 مليار ليرة سورية ، وبذلك يعتبر مصرفاً مؤهلاً من حيث رأس المال للمنافسة في السوق الاقتصادية المفتوحة، بالإضافة لذلك فإن المصرف التجاري يقوم بتمويل القطاع العام في سورية،[1] وهى مهمة حساسة لايمكن التخلي عنها لصالح المصارف الخاصة، ولكن الإبقاء على المصرف لايعني استمراره على وضعه الراهن، بل يتطلب المصرف جملة من الإصلاحات، تتمثل في تحريره بداية من نطاق القانون رقم 20 لعام 1994 الذي يحكم عمل القطاع العام الاقتصادي، وفض تشابكاته المالية مع المصرف المركزي، ومن ثم تخليصه من العمالة الفائضة والغير مؤهلة، والعمل على استقطاب عمالة مؤهلة قادرة على النهوض بالمصرف ومهامه، وتزويدها بكافة مستلزمات العمل المصرفي الحديث من تكنولوجيا اتصالات، وبرمجيات مصرفية متطورة، وتحفيز هذه العمالة من خلال هيكلية حوافز وتعويضات لا تخضع لهيكلية الرواتب والحوافز المطبقة في القطاع العام السوري.[2]

**المصرف الزراعي التعاوني:**

يمارس المصرف الزراعي عمله منذ عام1988 ، ويمتلك شبكة واسعة من الفروع والمكاتب تعتبر الأكبر من نوعها في سورية وتبلغ 112 فرعاً ومكتباً منتشرة في المحافظات والمدن

---

[1] سكر،نبيل: **النظام المصرفي في سورية بين الإصلاح والانفتاح**،جمعية العلوم الاقتصادية، الكتاب السنوي لعام 2004 .

[2] كنعان،علي:**الإصلاح المصرفي في سورية**،جمعية العلوم الاقتصادية، الكتاب السنوي لعام 2003 .

السورية،كما يمتلك المصرف خبرة كبيرة في خدمة القطاع الريفي والقطاع الزراعي، كما يعتبر رأس مال المصرف والبالغ 10 مليارات ليرة سورية مناسب لحجم النشاط المصرفي في السوق السورية. تأتي مبررات الحفاظ على المصرف من واقع قيامه بخدمة النشاط الزراعي في سورية، وحاجة الحكومة السورية إلى الاستمرار في دعم القطاع الزراعي من خلال مؤسسة متمرسة في هذه المهمة كالمصرف الزراعي، وعدم جاذبية التمويل الزراعي للقطاع الخاص، ويوفر المصرف الزراعي في نفس الوقت دعماً للقطاع الزراعي لايتنافي مع شروط منظمة التجارة العالمية.

وما ينطبق على المصرف التجاري ينطبق على المصرف الزراعي من ناحية تحريره من نطاق القانون رقم 20 لعام 1994 الذي يحكم عمل القطاع العام الاقتصادي، ومن ثم العمل على تدريب عمالته وتأهيلها، والعمل على استقطاب عمالة مؤهلة قادرة على النهوض بالمصرف وتنويع مصادر دخله ليكون قادراً على الاستمرار بمهامه، واستثمار ميزته المتمثلة بانتشاره الواسع في القطر، وتزويد المصرف بكافة مستلزمات العمل المصرفي الحديث من تكنولوجيا اتصالات وبرمجيات مصرفية متطورة، وتحفيز هذه العمالة من خلال هيكلية حوافز وتعويضات لا تخضع لهيكلية الرواتب والحوافز المطبقة في القطاع العام السوري.

**المصارف: الصناعي والعقاري والتسليف الشعبي والتوفير:**

أما فيما يتعلق بالمصارف الأربعة المتبقية العقاري والتسليف الشعبي والتوفير والصناعي فإنها تتصف متفرقةً بعدد من السلبيات التي تحول إمكانية استمرارها ونجاحها في السوق السورية بعد اعتماد معايير الجدوى الاقتصادية، ومع المنافسة المتزايدة التي تتعرض لها من قبل المصارف الخاصة المتزايدة في السوق المصرفية السورية، فرأس مال هذه المصارف جميعها(1.5 مليار ليرة سورية لكل مصرف حدى ) لايعادل رأس مال المصرف الزراعي وحده، وتقارب رأس مال مصرف خاص واحد بعد قرار زيادة رساميل المصارف الخاصة إلى 5 مليارات ليرة سورية لكل مصرف، أما هذه المصارف مجتمعة فتتمتع بمزايا مصرف شامل قادر على العمل والاستمرار في السوق المصرفية السورية.

انطلاقاً من هذه المعطيات يمكن الحديث عن سيناريو مناسب لدمج المصارف لتشكل معاً مصرفاً سورياً شاملاً يخرج من بوتقة التخصص المصرفي التي تقيد المصارف السورية، والتي أصبحت تشكل عائقاً أساسياً لعملية إصلاح المصارف الحكومية ، ويكون رأسماله مناسباً ويمكنه من المنافسة في السوق المصرفية المفتوحة.

ولكن قبل الحديث عن دمج المصارف العمومية الأربعة السابقة، يوجد نقطتين أساسيتين يجب الإشارة إليهما:

- تحتوي محافظ القروض الأربعة المذكورة على نسبة غير قليلة من القروض الغير عاملة أو المعدومة، وتتباين نسبة هذه القروض من إجمالي حجم القروض لدى كل مصرف، ويحظى المصرف الصناعي بأكبر نسبة بين المصارف الحكومية، حيث بلغت نسبة قروضه الغير عاملة 21 % من محفظة قروضه[1]. ولايمكن العمل على دمج هذه المصارف قبل تخليصها من قروضها الغير عاملة، والعمل على تحصيلها خارج النظام

[1] مصرف الاستثمار الأوربيEIB،مرفق الشراكة والاستثمار، صندوق المساعدة الفنية FEMIP ،((خيارات جديدة لتمويل الاستثمار الخاص في سورية ، دراسة جدوى المرحلة الأولى (TA2005\S44-041720(SY\2005101 التقرير النهائي ، آذار 2006.)) ص 74 .

المصرفي من خلال إنشاء مؤسسة للقروض الصعبة، وتحويل كافة قروض المصارف العامة الغير عاملة إليها، والعمل على تحصيلها من خلال هذه المؤسسة.

- هناك حاجة متزايدة داخل الاقتصاد السوري بصورة عامة، والقطاع الخاص بصورة خاصة إلى المؤسسات المتوسطة والصغيرة الحجم، وبصورة خاصة في المرحلة الحالية والمقبلة من التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، والتوجه للاعتماد المتزايد على القطاع الخاص، والدور الحيوي والجوهري الذي يمكن أن تقوم به هذه النوع من المؤسسات في زيادة حجم وفعالية ودور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، وبسبب الحاجة إلى هذا النوع من المؤسسات يقع على عاتق الدولة توفير التمويل لها، والذي يعتبر قليل الجاذبية بالنسبة للمصارف الخاصة بسبب طول آجاله وضعف ضماناته، ويمكن أن تتم عملية التمويل هذه من خلال مصرف متخصص بهذا النوع من التمويل، أو مصرف شامل يعمل على توفير هذا النوع من التمويل، وهذه خدمة أساسية يجب أن تتوفر في المصرف الشامل الناجم عن دمج المصارف الحكومية الأربعة، أو العمل على تهيئة مصرف حكومي متخصص بهذا النوع من التمويل.

ومن أجل أن تكون الصورة مكتملة لابد من التنويه بأن لعمليات الدمج مخاطر متلازمة مع طبيعة هذه العمليات، ومن أبرز مصاعبها التغلب على تباين الثقافات المؤسساتية بما في ذلك إجراءات العمل والأنظمة المالية وأنظمة المعلوماتية والتباين في مستويات العاملين، كما أن مخاطر الفشل في عمليات الدمج تزداد طرداً مع زيادة عدد الاندماجات. وقد خاضت العديد من الدول التي كانت تملك قطاعاً مصرفياً حكومياً مشابهاً للقطاع السوري غمار عمليات الدمج، ويمكن الإطلاع على تجارب هذه الدول في دمج مصارفها الحكومية، للاستفادة من الدروس والخبرات الناتجة عن هذه التجارب، ومن أبرز هذه الدول دول أوروبا الشرقية مثل التشيك وبولونيا. [1]

**في ضوء ماسبق يمكن طرح سيناريولإعادة هيكلة القطاع المصرفي الحكومي السوري كمايلي:**

يتضمن سيناريو إعادة هيكلة القطاع المصرفي الحكومي مرحلتين أساسيتين، تتمثل المرحلة الأولى بالوصول بالمصارف الحكومية إلى وضع أساسي يمهد للمرحلة الثانية المتمثلة بتنفيذ عملية الدمج بين المصارف الأربعة.

I. **المرحلة الأولى، الوضع الأساسي للمصارف الحكومية:** وتتمثل عناوين هذه المرحلة بمايلي:

- تحويل المصرف التجاري السوري بعد إصلاحه إلى مصرف عمومي، ويجب أن تتضمن عملية الإصلاح، إجراء تقييم تفصيلي لمحفظة القروض لديه، ووضع برنامج للبناء المؤسساتي.
- بقاء المصرف الزراعي على وضعه مع القيام بإجراء تقييم تفصيلي لمحفظة القروض لديه ، ووضع برنامج للبناء المؤسساتي .
- إخضاع كل من المصرف الصناعي، ومصرف التسليف الشعبي، والمصرف العقاري، ومصرف التوفير إلى تقييم لمحافظ القروض لديها بغية نقل بعض القروض غير العاملة إلى مؤسسة للديون الصعبة .
- إنشاء مؤسسة للديون الصعبة، ونقل مجموعة مختارة من القروض غير العاملة الموجودة لدى جميع المصارف العامة إليها، بما فيها جميع قروض القطاع العام، مما يسمح بإنشاء

[1] هوكينز،جون و ميهالجيك، دوبرافكو: الصناعة المصرفية في اقتصاديات السوق الناشئة حديثًا :المنافسة والاستقرار، مديرية الاقتصاد والنقد European Investment Bank،BIS، 2001 ، ص 167 .

المؤونات، والعمل على تحصيل هذه القروض خارج إطار المصارف، وتحتاج هذه العملية إلى وضع تعريف دقيق للقروض غير العاملة، ووضع معايير اختيار القروض المحالة إلى مؤسسة الديون الصعبة .

II. **المرحلة الثانية، عملية الدمج:** تتمثل هذه المرحلة بعملية الدمج بين المصرف الصناعي، ومصرف التسليف الشعبي، والمصرف العقاري، ومصرف التوفير من أجل تأسيس مصرف سورية:" **SYRIAN BANK**"

وتتمثل عناوين هذه المرحلة بمايلي:

§ هيكلة المصرف الجديد على أسس مؤسساتية ملائمة، وتتضمن أفضل الممارسات المتعلقة بالإدارة الاقتصادية، والتخطيط الاستراتيجي، والتسويق، وتطوير الأعمال، وإدارة المخاطر، والمحاسبة المالية والإدارة.
§ تحقيق كفاءة المصرف الجديد من خلال إلغاء الفروع والنشاطات الغير ضرورية.
§ تبني نظام معلومات إدارة جيد، والعمل على تبني أحدث الأنظمة المعلوماتية والمصرفية.
§ إضافة قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة والقروض الفردية لدى المصرف التجاري إلى مجموع محافظ القروض لدى هذا المصارف الأربعة، بما يسمح للمصرف التجاري بالتركيز على قروض القطاع العام والشركات الكبرى.
§ السماح لهذا المصرف بإجراء تعاملات القطع الأجنبي.

وختاماً لابد من الإشارة إلى وجود خيارات أخرى لدمج وإعادة هيكلة المصارف الحكومية، فمن الممكن دمج ثلاثة مصارف فقط بدلاً من الأربعة، وتحويل المصرف الصناعي إلى مؤسسة للديون الصعبة، كما أنه من الممكن دمج مصرفين فقط وهما العقاري والتوفير وتحويل مصرف التسليف الشعبي إلى مصرف للمؤسسات المتوسطة والصغيرة الحجم ، ولكن تم عرض هذا السيناريو بسبب عدد من المزايا الرئيسية التي يتمتع وهي:

ü توحيد أربعة مصارف عامة لإقامة مصرف شامل جديد .
ü يمثل المصرف الجديد مع الوقت، منافساً قوياً لكل من المصارف الخاصة و للمصرف التجاري.
ü تقليل عدد المصارف الحكومية من ستة إلى ثلاثة.
ü تستفيد إعادة الهيكلة من البناء المؤسساتي الموجود.

ويحظى هذا السيناريو في نفس الوقت ببعض المساوئ الرئيسية ويتمثل أهمها بـ :

ü دمج محافظ القروض لأربعة مصارف عملية شاقة.
ü الحاجة إلى قدر كبير من الرسملة.
ü دمج أربعة مصارف أمرصعب وشديد المخاطرة، لأن عملية التوحيد ستكون شديدة التعقيد.

بالمحصلة فإن أهمية إصلاح المصارف الحكومية والتي تشكل جزءاً هاماً من تطوير القطاع المالي والمصرفي في سورية، ستنعكس إيجاباً على كل أطراف السوق المالية والمصرفية ، من جانب الطلب المتمثل بمنشآت القطاع الخاص التي تعتبر بأمس الحاجة للمنتجات التمويلية، بحيث أن الواقع يشير إلى أن معظم هذه المنشآت لاتنمو إلا بمقدار نمو حركة الأموال لديها، الأمر الذي

ينعكس سلباً عليها وعلى الاقتصاد السوري ككل ، وبالنسبة لطرف العرض فإن نمو السوق المالية في سورية و نشاطها يعني مزيداً من التشغيل والنمو للاقتصاد الوطني ككل، هذا على الصعيد الداخلي، أما على الصعيد الخارجي فإن توفر قطاع مصرفي متطور ومرن يعتبر أمراً ضرورياً في إطار انفتاح الاقتصاد السوري على الأسواق الدولية، التي يتطلب العمل معها نظام مصرفي ديناميكي وفعال وقادر على تأمين مستلزمات العمل في الأسواق المفتوحة.

## 3-3- التعاون السوري الأوروبي في مجال تطوير القطاع المالي والمصرفي:

### I. برنامج دعم القطاع المصرفي 2 : BSSP-II
### Banking Sector Support programme II

**معلومات أساسية:[1]**

| المشروع | برنامج دعم القطاع المصرفي 2 |
|---|---|
| المستفيد | مصرف سورية المركزي |
| المبلغ | 6 مليون يورو |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 23 حزيران 2005 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 30 حزيران 2009 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | بيتر مونش إيريكسن،رئيس الفريق<br>تيسير عربيني ،مدير مشروع |
| الهاتف | + 963 11 2368725<br>+ 963 11 2221373 |
| البريد الالكتروني | tuwbsmil@latnet.lv |

**وصف ونطاق المشروع:**

تم الشروع بهذا البرنامج بناءً على طلب الحكومة لدعم عملية التحديث المصرفية، والتي شملت عنصراً هاماً وهو تأسيس مركز التدريب المصرفي السوري Banking Training Center BTC وتطويره.

و يهدف المشروع إلى المساهمة في النمو الاقتصادي، من خلال دعم إصلاح القطاع المصرفي السوري المستمر، الأمر الذي من شأنه أن يسهل عمليات تمويل القطاع الخاص، كما سيساعد في المراحل الأولى من تحديث القطاع المصرفي تشريعياً وتشغيلياً ومؤسساتياً ، وذلك من خلال تحسين مهارات العاملين والإدارة، وتحسين الإجراءات والخدمات والمنتجات المصرفية و تسويقها ،وقد مهد هذا البرنامج الطريق أمام المصرف المركزي ليتابع تحسين تأسيس السوق المالية في سورية، وتطوير دورها كناظم للقطاع المالي، و العمل على ترويج تطوير القطاع المالي السوري وتحديثه على نحو مستمر.

**نشاطات المشروع :**

اتخذ برنامج دعم القطاع المصرفي 2 دوراً فعالاً، من خلال دعم المصرف المركزي بتطوير بعض المباني اللازمة لدعم القطاع المالي و تطويره، كما أمن البرنامج المساعدة للمصرف المركزي في إصلاح الأسواق المالية وذلك من خلال:

---

[1] المفوضية الأوربية في سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: http://www.delsyr.ec.europa.eu

- الدعم المقدم لتطوير استراتيجية وسياسة نقدية بتصميم الأدوات وإطار العمل التشغيلي للسياسة والاستراتيجية النقدية غير المباشرة.
- تأسيس دائرة عمليات السوق الأجنبية و الإشراف عليها.
- إعادة تنظيم فهرس البحوث والإحصائيات والتخطيط والتوثيق.
- تطوير نظام مراقبة حاسوبي لعمليات تحويل الأموال الخاصة بمكاتب الصرف.
- دعم العمل على مقترحات المصرف المركزي بشأن نظام تمويل السكن مستقبلاً في سورية، ونظام تأمين الودائع وسوق التمويل متناهي الصغر.

وتابع برنامج دعم القطاع المصرفي 2 دعم مركز التدريب المصرفي، الذي بدأ ينافس في السوق غيره من مؤسسات التدريب المحلية والإقليمية، وأصبح لمركز التدريب المصرفي الآن مبنى مجهز لتقديم التدريب، وقد شارك أكثر من 1400 متدرب في دورات المركز التدريبية، وفي عام 2008 وقع المركز مذكرة تفاهم مع معهد ماليزي INCEIF لتطوير برنامج ماجستير مشترك في التمويل والصيرفة الإسلامية، كما صمم المركز ثلاثة برامج شهادات للعاملين الجدد، وبرنامج شهادة في التدقيق الداخلي من أجل رؤساء الأقسام والمدراء في مجال إدارة المخاطر.

## II. برنامج تحديث وزارة المالية MMOF:[1]

## Modermization of Ministry of Finance

**معلومات أساسية:**

| المشروع | تحديث وزارة المالية |
|---|---|
| المستفيد | وزارة المالية |
| المبلغ | 8 مليون يورو |
| تاريخ اتفاقية التمويل | 8 كانون الأول 2004 |
| التاريخ النهائي للتنفيذ | 31 كانون الأول 2008 |
| اسم ولقب شخص الاتصال | محمد عيسى ،مدير مشروع |
| الهاتف | + 963 11 2459577 |
| البريد الالكتروني | mofproj@mail.sy<br>mofissa@mail.sy |

**وصف ونطاق المشروع:**

في ضوء تراجع إنتاج النفط في سورية، بدأت الحكومة بإدراك الحاجة إلى تحسين إجمالي لبيئة الأعمال والاستثمارات، ومن خلال العمل الوثيق وزارة المالية و المفوضية الأوروبية التزمت الوزارة منذ آذار 2005 ببرنامج مستمر من الإصلاح والتحديث الشاملين لقطاع المالية العامة، وتعلقت المجالات المحددة الأكثر احتياجاً إلى الإصلاح بشفافية الميزانية، وعمليات الميزانية ، وأنظمة الجمارك والضريبة. بمبلغ 8 مليون يورو عمل البرنامج على تطوير أنظمة المالية العامة في سورية وتحديثها ، بالإضافة إلى تبسيط عمليات الجمارك المعقدة، والتركيز على إدارة الضريبة وسياستها، و الميزانيات والمحاسبة، وإصلاح الجمارك، وقد استمر البرنامج من آذار 2005 إلى كانون الأول 2008 .

---

[1] المفوضية الأوربية في سورية، الموقع على شبكة المعلومات الالكترونية: http://www.delsyr.ec.europa.eu

**نشاطات المشروع:**

يمكن تقسيم نشاطات مشروع برنامج دعم وزارة المالية إلى أربعة مجالات رئيسية:

1. في مجال تصنيف الميزانية :وضعت مجموعة تصنيف الميزانية خارطة تصنيف الميزانية الحالي مع تصنيف صندوق النقد الدولي والدليل النهائي، كما تلقى العاملون في وزارة المالية ووزارة الزراعة ووزارة التربية ومحاسبو الإدارة تدريباً على تصنيف الميزانية الجديد.
2. في مجال الميزانيات والمحاسبة:اكتمل النظام الذي يستند إلى نظام معلومات الإدارة المالية المتكاملة IFMIS ، كما شارك موظفو وزارة المالية في دورات تدريبية على تطبيقات تكنولوجيا المعلومات مثل DBA، J2EE، XML والميزانية المستندة إلى المخرجات OBB حيث تم اختبار النسخ السورية المطورة سابقاً من OBB في عدد من المواقع .
3. في مجال الضريبة: تم إجراء تدريب شامل في مجال الضرائب، كما تم تحضير مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة النهائي و دعم تشريعه الثانوي، كما استفاد مسؤولي السلطة الضريبية في وزارة المالية من تدريب فني قدمته السلطة الضريبية الدنمركية SKAT خلال جولة دراسية إلى كوبنهاغن في تموز وآب 2008 ، كما شاركوا في جولة دراسية فنية إلى مصر في شهر كانون الأول 2008 ، وركز مؤتمر المشروع المنعقد بتاريخ 27 و 28 تشرين الأول2008 على مسائل الضريبة والميزانيات والمحاسبة، وشارك فريق المشروع في مؤتمر ضريبة القيمة المضافة المنعقد في تشرين الثاني 2008 برعاية وزير المالية.
4. في مجال إصلاح الجمارك : قام المشروع بدعم تحديث الجمارك من خلال بنية تنظيمية جديدة، كما تم تنظيم يوم دعائي في 28 نيسان 2008 ، وقدهدف إلى نشر البنى والعمليات الجمركية الجديدة بما في ذلك نظام إدارة الجمارك المؤتمت ASICUDA.

وتخطط بعثة الاتحاد الأوروبي للاستمرار في دعم الإصلاحات المالية العامة في سورية من خلال مشروع جديد لإصلاح المالية العامة وقيمته 10 ملايين يورو.

وبالمحصلة فقد اتصفت البرامج الأوربية-السورية في مجال القطاع المالي والمصرفي بأنها استهدفت مجالات محددة في القطاع المصرفي والمتمثل بالتدريب، ومجال أوسع في القطاع المالي تمثل في تحسين القيام ببعض المهام ، ولكن الصفة المشتركة بين القطاعين المالي والمصرفي، تمثلت في التركيز على المجال التدريبي، وابتعادها عن النواحي المؤسساتية والتشريعية التي تعتبر العنصر الأكثر احتياجاً فيما يتعلق بإصلاح القطاع المالي والمصرفي.

**خلاصة الفصل الثالث:**

تم في نطاق هذا الفصل استعراض أهم آفاق التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، في إطار الشراكة، وذلك من خلال اعتبار تحديات التعاون القائمة والحلول المتصورة لها، كمواضيع لهذا التعاون، وقد تم تأطير هذه الآفاق في ثلاثة محاور رئيسية:

المحور الأول تطوير الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا:

على صعيد تطوير الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا، فقد تم الانطلاق من قاعدة أن هذا التعاون يمكن أن يأخذ منحيين متوازيين، يتمثل الأول بمعالجة أبرز المشكلات التي تعاني منها الموارد البشرية في سورية ،أما المنحى الثاني فيتمثل ببناء القاعدة الضرورية للتنمية المستدامة لهذه الموارد .

على صعيد معالجة المشكلات، فقد تم التعرض لثلاثة مشكلات رئيسية للموارد البشرية في سورية، تمثلت المشكلة الأولى بالبطالة المقنعة كماً (فائض العمالة) ، وتعتبر هذه المشكلة متجذرة في المؤسسات العامة السورية، وناجمة بالدرجة الأولى عن سياسات التوظيف الاجتماعي، التي كانت متبعة حتى عهد قريب في إطار نظام الاقتصاد الاشتراكي المخطط مركزياً، والقطاع العام المتضخم في سورية، ويمكن معالجة هذه المشكلة من خلال تبني حزمة من الخيارات السهلة والمتمثلة ببرامج سوق العمل السلبية، (كتطبيق سن التقاعد الحالي وإصلاح الممارسات المتعلقة بتعيين وترقية القوى العاملة)، والخيارات الصعبة المتمثلة ببرامج سوق العمل الفعالة، ( كبرنامج للتقاعد المبكر). أما المشكلة الثانية فتتمثل بتدني الأجور، وقد تبين أن تحديد الأجور في القطاع العام السوري لا ينطلق من الأسس والعوامل المعتمدة عادةً في تحديد الأجور ، وإنما ينطلق من أسس المساواة والعدالة الاجتماعية، وإن كان هذا الأساس يبدو إيجابياً للوهلة الأولى، إلا أنه قد ترك على مر السنوات السابقة آثاراً سلبية كثيرة على القوى العاملة في سورية، وبصورة عامة أمكن تحديد مسألتين رئيسيتين تحتاجان للمعالجة، في هيكل الأجور والحوافز في القطاع العام السوري، وهما النمطية الشديدة في هيكل الأجور، والضعف الشديد في مستوى هذه الأجور. وتمثلت المشكلة الثالثة بغياب مفهوم إدارة الموارد البشرية، ووظائفها عن المؤسسات العامة في سورية، والتي تم الاستعاضة عنها بوظائف التسيير المتمثلة بمديريات الذاتية وشؤون العاملين.

أما أهم متطلبات تأهيل الموارد البشرية فقد تمثلت برفع كفاءة النظام التعليمي السوري الذي قام أساساً على منهجية التوسع الكمي التي كانت ملائمة لأنموذج التخطيط التنموي السابق، أما في إطار التحول لأنموذج إقتصاد السوق الاجتماعي، والتحرير الاقتصادي الخارجي، فأصبح بحاجة إلى التحول من النمو عن طريق التراكم التوسعي الكمي، إلى النمو المكثف الذي يهتم بعنصر الاستحداث والجودة ونوعية الكفاءة، وفيما يتعلق بنقل التكنولوجيا كركن ثاني لاستراتيجية تنمية الموارد البشرية، فقد بينت الدراسة أن سورية تحتاج في المرحلة المستقبلية من أجل تنمية مواردها البشرية، ولتتحول إلى لاعب إقتصادي منافس في إطار شراكاتها الخارجية، إلى استراتيجية فعالة لنقل تكنولوجيا المعلومات التي ما تزال تفتقدها حتى هذا الوقت، كما تم في إطار بحث تنمية الموارد البشرية كأحد آفاق التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، استعراض بعض تجارب التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، في مجال تنمية الموارد البشرية، والتي تمثلت ببعض البرامج التي تم أو يتم تنفيذها في الإطارين الثنائي والإقليمي.

و تمثل المحور الثاني بتفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، كأفق ثاني للتعاون موضع البحث ،وقد تمت محاولة تحديد هذا الدور وتمييزه عن دور الدولة، وقد أظهرت الدراسة أن القطاع الخاص في سورية ما يزال بحاجة إلى تحديد دقيق لدوره، في اقتصاد السوق الاجتماعي وفي إطار الشراكات الخارجية ، ومن خلال التتبع التاريخي لمراحل تطور هذا القطاع وفقاً للأدوار التي أنيطت به من قبل الدولة في مراحل تنميتها المختلفة، فقد أظهرت الدراسة أن مهارات هذا القطاع في ممارسة دوره حتى الآن قد اقتصرت لأسباب ذاتية متعلقة به، وأخرى متعلقة بمحدودية الدور وعدم وضوحه وضعف أجهزة الدولة، على المهارة في اقتناص الفرص وتحقيق المكاسب الكبيرة دون المراعاة لمسؤولياته الوطنية. و يفرض هذا الواقع في ظل تحديات المرحلة المقبلة ضرورة تحديد الأدوار بشكل دقيق، بصورة يتمكن فيها كل من القطاع الخاص والدولة ممثلة بقطاعها العام من ممارسة مهامهما بشكل كفؤ، بغض النظر عن من هو القطاع الرائد بينهما، وفي هذا الإطار فإن عملية تفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، تحتاج إلى عدد من العوامل المساعدة والتي من أهمها تقوية أجهزة الدولة ونهوضها بمسؤولياتها، ومن ثم توفير البيئة التشريعية والمؤسساتية الملائمة، وتوفير النشاط التمويلي المطلوب لنموه، وتحسين بيئة الأعمال بصورة عامة، أما فيما يتعلق بتجارب التعاون السوري-الأوروبي في هذا الإطار، فقد تم استعراض أهم هذه التجارب التي تم تنفيذها من خلال البرامج الثنائية، والتي كان من أبرزها مشروع مركز الأعمال السوري-الأوروبي، الذي دخل في عام 2010 عامه الرابع عشر، وتحول منذ عام 2006 إلى مؤسسة سورية، باسم مركز الأعمال والمؤسسات السوري، كما تم استعراض بعض البرامج التي ما تزال تنفذ في هذا الإطار.

أماالمحور الثالث فقد تمثل بتطوير القطاع المالي والمصرفي، وقد أبرزت الدراسة أن القطاع المالي والمصرفي في سورية يشهد تحولات جذرية منذ عدة سنوات، وتمثلت هذا التحولات بمنحيين رئيسيين هما: منحى عام تمثل بإعادة تفعيل دور كل من مصرف سورية المركزي ومجلس النقد والتسليف اللذين كانا غائبين عن هذا القطاع لمدة قاربت الأربعين عاماً، والمنحى الآخر تمثل بدخول المنافسة الخاصة إلى هذا القطاع، متمثلة بالمصارف وشركات التأمين الخاصة . وفي حين خطى القطاع الخاص خطوات واسعة في تطوره خلال سنوات معدودة، فأصبح عدد المصارف الخاصة مع نهاية عام 2009 اثنا عشر مصرفاً، وعدد شركات التأمين الخاصة اثنتي عشر شركة أيضاً، فإن القطاع العام المصرفي والمالي كان يسير بخطوات أبطأ، ولكنه حقق بعض الانجازات تمثلت بتطور نسبي جيد في دور مصرف سورية المركزي، ومجلس النقد والتسليف في الحياة المالية السورية، ولكنه ما زال يعاني قصوراً في تطوير المصارف الحكومية، والتي يجب أن يتم إعادة هيكلتها وتطويرها لتنسجم مع هذه التغييرات المتسارعة. وتم في نهاية الفصل استعراض أبرز تجارب التعاون السوري-الأوروبي في دعم القطاع المالي والمصرفي، و اللتي تمثلت ببرنامجي دعم لكل من المصرف المركزي ( برنامج دعم القطاع المصرفي 2 )، ولوزارة المالية (برنامج دعم وزارة المالية).

# الاستنتاجات :

تم في ضوء هذا البحث الخروج بعدة استنتاجات تبعاً لعدة مواضيع كمايلي:

**أولاً:على صعيد الاقتصاد السوري ككل :**

شهد الاقتصاد السوري منذ العام 2000 حراكاً اقتصادياً لم يعهده منذ 40 عاماً، وكان العنوان الأبرز والهدف الرئيس لهذا الحراك في بداياته هو إصلاح الاقتصاد السوري، وتجاوز حالة الركود البنيوية التي اشتدت مظاهرها مع بدايات هذا الحراك، والانطلاق باتجاه النمو والتنمية، واستمر في إطار هذا الحراك تشكيل اللجان والنقاشات حتى عام 2004، ثم بدأت المعالم الجديدة للاقتصاد السوري بالتبلور تباعاً على الصعيدين الداخلي والخارجي .

**على الصعيد الخارجي** تم حسم النقاش باتجاه التحرير الاقتصادي الخارجي، من خلال التوقيع بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة السورية الأوروبية في 19 تشرين الأول 2004، بعد 6 سنوات من المفاوضات المستمرة بوتيرة جولة تفاوضية كل ستة أشهر ، وقد تم هذا التوقيع نتيجةً لدوافع سياسية أكثر منها اقتصادية، وذلك كوسيلة لتجنب الضغوط السياسية التي كانت تتعرض لها سورية من قبل الولايات المتحدة الأميركية، ورغم ذلك بقيت الشراكة السورية- الأوروبية دون توقيع نهائي حتى عام 2008، حيث تم إعادة التوقيع للمرة الثانية بالأحرف الأولى في 14 كانون الأول 2008 ، ومع ذلك تأخر التوقيع النهائي على الاتفاقية حتى 26 تشرين الثاني 2009، عندما أعلن الاتحاد الأوروبي عن استعداده للتوقيع النهائي على الاتفاقية ، ولكن هذه المرة أتى التأجيل سورياً، من أجل إعادة دراسة الاتفاقية ومدى ملائمتها لظروف الاقتصاد السوري .

**أما على الصعيد الداخلي** فقد تم حسم موضوع التحرير الاقتصادي الداخلي أيضاً، في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي في عام 2005، باتجاه التحول عن أنموذج الاقتصاد الاشتراكي المخطط مركزياً، وتبني أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، الموجه تأشيرياً كأنموذج اقتصادي لسورية.

وفي إطار هذين التحريرين يمكن إبراز مجموعة من التحولات التي يشهدها الاقتصاد السوري في المرحلة الحالية والمستقبلية :

1- تحول المؤسسات الاقتصادية الرئيسية العامة من الدور المركزي، الذي كانت تمارسه في الأنموذج الاقتصادي القديم، إلى الدور التأشيري الذي يجب أن تمارسه في الأنموذج المتبنى، من خلال التركيز على وضع الاستراتيجيات والسياسات العامة والأهداف التنموية للاقتصاد الكلي، والعمل على التوجيه باتجاهها والرقابة على آليات العمل داخل الاقتصاد الوطني، والابتعاد عن دور المدير المركزي، والتدخل المباشر في آليات عمل الاقتصاد الأمر الذي اعتادت على ممارسته في ظل الاقتصاد المخطط مركزياً.

2- تحول القطاع الخاص السوري من دور المتعهد الثانوي للقطاع العام المسيطر على كافة مفاصل النشاط الاقتصادي، إلى ممارسة دور مركزي ورائد في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي، وما سيرافق ذلك من تحديات كزوال جو الحمائية الشديدة، التي كان يعمل في إطارها، والانتقال إلى جو التنافسية الشديدة في ظل اتفاقيات الشراكة، ومناطق التجارة الحرة التي سيتم إنشائها في إطار التحرير الاقتصادي الخارجي .

3- تحول بيئة العمل للموارد البشرية في الاقتصاد السوري من البيئة المستقرة، و الأنظمة المقيدة لحركة العمل، والتي تمنح استقراراً وثباتاً كبيرين في التوظيف والأجور، إلى أنظمة أكثر مرونة وديناميكية قائمة على عناصر التنافسية المرتبطة بمستوى التأهيل والمهارات.

4- تحول أجهزة العمل الحكومية والرسمية من البيروقراطية والمركزية الشديدتين، واللتان تؤديان إلى عرقلة الأعمال وتشويه بيئة ممارسة أنشطة الأعمال، إلى أجهزة أكثر مرونة تقوم على تفويض المسؤوليات، وبما يؤدي إلى بيئة أعمال أكثر مرونة و ملائمة لنشاط القطاع الخاص، وأكثر جاذبية للاستثمار الأجنبي.

5- تحول النظام المالي والمصرفي من نظام مقيد ومملوك بالكامل من قبل القطاع العام، ويمتلك قدرة محدودة على توفيرالتمويل للنشاطات الاقتصادية الخاصة، وبالتالي مقيد لحركة الاستثمارات ونمو القطاع الخاص، وحركة التجارة الخارجية، إلى نظام مالي ومصرفي أكثر مرونة وتطوراً وتنافسية، تلعب المؤسسات الخاصة فيه دوراً فاعلاً بما يؤدي إلى توفير آليات أكثر ديناميكية، وتنوعاً وقدرةً على توفير النشاط التمويلي اللازم لنمو حركة الاستثمارات والتجارة الخارجية والقطاع الخاص.

6- التحول في اعتمادات الموازنة السورية من حيث الإيرادات والنفقات، من موازنة تعتمد على عوائد النفط بالدرجة الأولى كإيراد، وعلى الاحتكارات الحكومية لبعض الأنشطة الاقتصادية، وتخصص جزء كبير من نفقاتها للدعم المخصص للأسعار الإدارية المثبتة في الداخل، إلى موازنة أكثر مرونة، وتعتمد بشكل متزايد على الضرائب والرسوم كمصادر لإيراداتها، وتتركز نفقاتها في مطارح تصحيح الخلل في آليات عمل السوق ودعم الشبكات الاجتماعية.

**ثانياً:على صعيد التعاون الاقتصادي السوري- الأوروبي :**

§ لقد بينت دراسة مفاهيم ومجالات التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، ضمن إطار الشراكة المستقبلية، إن هذا التعاون يستهدف بالدرجة الأولى مساعدة الاقتصاد السوري على الاستجابة لالتزامات هذه الشراكة وبالتالي تحقيق أهدافها، ويتمثل الهدف الرئيسي للشراكة الأورو-متوسطية، بإقامة تدريجية لمنطقة تجارة حرة تنفذ على عدد من السنوات، ومن أجل التطبيق الناجح والفعال لهذه المنطقة، فإن هناك حاجة لتقليل التفاوت بمستويات التنمية بين دول الاتحاد الأوروبي والدول المتوسطية الشريكة، وفي هذا الإطار فإن التعاون الاقتصادي يستهدف المساعدة على تحويل النماذج الاقتصادية المطبقة لدى الدول الشريكة إلى نماذج اقتصاد السوق ، وتقديم الدعم لهذه الدول في إطار هذا التحول ، وتقديم الدعم للقطاع الخاص من أجل تفعيل دوره في اقتصاديات هذه الدول، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف وضع الاتحاد الأوروبي في بداية الأمر، أول وسائل تطبيق هذا التعاون والمتمثل ببرنامج ميدا MEDA، والذي استمر لمدة عشرة أعوام 1996 – 2006 ، ثم تم في إطار توسيع الاتحاد الأوروبي استبدال البرنامج السابق بسياسة الجوار الأوروبية، التي تعتبر أكثر شمولاً وتضم بالإضافة إلى الدول المتوسطية الشريكة في منطقة التجارة الحرة الأورو-متوسطية، جيران أوروبا الشرقيين خارج الاتحاد الأوروبي، وتعتبر سياسة الجوار الأوروبية ENP فاعلة منذ عام 2007،

كما يعتمد الاتحاد الأوروبي على بنك الاستثمار الأوروبي، ومرفق الشراكة والاستثمار FEMIP في تنفيذ التزاماته المالية في إطار هذه السياسة، وبشكل خاص في دعم تنمية القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار. وفي مايتعلق بسورية فإن فائدتها حتى الآن من هذه البرامج، بقيت محدودة لعدة أسباب من أهمها :

- § عدم الحماس السوري المبكر لموضوع الشراكة الأوروبية-المتوسطية، و الناجم أساساً من دوافع سياسية،تمثلت بالاحتجاج على وجود كيان الاحتلال الإسرائيلي في إطار هذه الشراكة وبالتالي الاعتراف به.
- § طول مدة المفاوضات التي استغرقتها هذه الشراكة، والتي استمرت حتى عام 2004 ، ثم التوصل إلى اتفاق بشأنها وبدوافع سياسية أيضاً ناجمة عن التحولات في منطقة المتوسط، ولتفادي الضغوط الأميركية المتزايدة على سورية.
- § تأخر التوقيع النهائي على هذه الاتفاقية نتيجة للماطلة الأوروبية، والناجمة عن عوامل سياسية أيضاً متعلقة بالحلف الأوروبي-الأميركي الأطلسي.

بالمحصلة يمكن استنتاج أن العوامل السياسية كانت ومازالت المفصل والمحرك الرئيس لهذه الشراكة، وأن الاقتصاد يأتي دائماً في المرتبة الثانية، وانطلاقاً من محدودية نطاق التعاون السوري-الأوروبي، والذي بقي في إطار بعض البرامج الثنائية السورية-الأوروبية، والمساهمة السورية في بعض البرامج الإقليمية، الأمر الذي حال دون استفادة سورية فعالة من المخصصات الأوروبية لها في إطار هذا التعاون، والتي بلغت في إطار برنامج ميدا 1 و2 MEDA 1+2، 280 مليون يورو، واقتصرت استفادة سورية من هذا البرنامج على بعض المشاريع التي افتقدت لعنصر الفعالية، لسببين رئيسيين وهما غياب العمق والشمول للمواضيع المتناولة، أما في الإطار الجديد للتعاون الاقتصادي في إطار الشراكة، والمتمثل بسياسة الجوار الأوروبية، فتظهر حاجة متزايدة لأن تكون سورية هي الطرف الفعال في هذا التعاون، من خلال وضوح استراتيجية ومنهجية تطور الإصلاح الداخلي للاقتصاد السوري،الأمر الذي يولد الطلب الفعال للتعاون الاقتصادي، ويلبي الاعتبار الأوروبي المتمثل في أن المبدأ الرئيسي لسياسة الجوار الأوروبية، هو أنها تتعمق وفقاً لرغبة الشريك بالتقدم السريع في عمليات الإصلاح، و تزداد سطحية مع ازدياد ضعف هذه الرغبة.

بصورة إجمالية فإن التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي حتى الآن اتصف بالرخاوة، وافتقد إلى عنصرين رئيسيين لتحقيق فعاليته، وهما العمق والشمولية للمواضيع التي يتناولها، وتقع المسؤولية الرئيسية في تأمين هذين العنصرين على الجانب السوري، وذلك من خلال وضوح استراتيجيته الإصلاحية، الأمر الذي يعطي صفة الشمولية، ويؤدي بالتالي إلى توجيه التعاون ليستهدف كل عناصر الاستراتيجية الموضوعة ، والعنصر الثاني والمتمثل بعمق هذا التعاون من خلال تأمين آليات متابعة تنفيذ الاستراتيجية الموضوعة، وإعادة إطلاق العملية عند تعثرها أوتوقفها، وبالرغم من ذلك فإن للجانب الأوروبي جزء من المسؤولية عن هذا القصور، والعائد بدرجة كبيرة إلى التزامات الاتحاد الأوروبي الأخرى، والدور الذي تلعبه السياسة الخارجية الأوروبية، وتحالفاتها الأطلسية في تأطير الشراكة الأوروبية-السورية، وبالتالي التعاون الاقتصادي، ولكن بالمحصلة يمكن القول أنه لايمكن الاعتماد على الجانب الأوروبي في عملية

إصلاح وتطويرالاقتصاد السوري، فالمعني الأساسي والمسؤول الرئيسي عن هذه المهمة هو السوريين أنفسهم .

وفي ضوء التصور المنطلق من ارتباط التحرير الاقتصادي الداخلي والخارجي، وانعكاس نجاح عملية التحرير الداخلية ومخرجاتها على نجاح عملية التحرير الخارجية، وارتباط سرعة عمليات التحرير الداخلى بوتيرة والتزامات عملية التحرير الخارجي، فقد تم تأطير تحديات التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي وآفاقه، بشكل مشترك مع تحديات عملية التحرير الداخلية وآفاقه، وتم التوصل إلى النتائج التالية :

1- تشكل البنية المؤسساتية والتشريعية في الاقتصاد السوري تحدياً رئيسياً لنجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، وذلك انطلاقاً من مواصفات هذه البيئة ،والتي تم التطرق لبعضها وهى:

أ- بنية وهيكلية هذه البنية المصممة أساساً لخدمة الاقتصاد المركزي المخطط.

ب- ضخامة هذه البنية الناجمة عن التوسع الشديد للدولة في مفاصل النشاط الاقتصادي في المرحلة السابقة.

ت- المركزية الشديدة في إدارة وآليات صنع القرار لهذه البنية.

ث- قدم التشريعات والقوانين الناظمة لعمل هذه البنية.

ج- افتقار هذه البنية للموارد البشرية القادرة على صياغة السياسات اللازمة لاقتصاد السوق الحر وتنفيذها.

2- تمثل التحدي الثاني في درجة تأهيل ومهارات الموارد البشرية، والقوى العاملة السورية، والتي بينت الدراسة أنها تعاني من عدد من المشكلات التي تعيق عملها، وتحول دون تطوريها وتنميتها لتتلائم مع بيئة العمل في الاقتصاد المفتوح ، وأهم هذه المشكلات هى :

أ- الضعف في التشريعات والقوانين والآليات الناظمة لسوق العمل في سورية، والتي لا تتلائم وتفتقر للديناميكية اللازمة للعمل ضمن بيئة اقتصاد السوق المفتوح.

ب- بالإضافة إلى البطالة الكاملة تعاني القوى العاملة في سورية من بطالة مقنعة كماً، (فائض عمالة) ناجمة عن ضخامة القطاع العام، وسياسات التوظيف الاجتماعية التي كانت منتهجة حتى وقتٍ قريب.

ت- ضعف في المهارات والمؤهلات لهذه الموارد، كنتيجة لضعف كفاءة النظام التعليمي وضعف ارتباطه بسوق العمل ومتطلباته، وغياب مفاهيم التدريب السابق والمرافق للعمل.

ث- ضعف عام في الأجور المدفوعة في القطاع العام، مترافقة مع خلل هيكلي في أسس تحديد هذه الأجور.

ج- غياب لمفهوم إدارة الموارد البشرية ووظائفها الحديثة، من الاختيار والتعيين مروراً بالتدريب وصولاً للترقية، والاستعاضة عنها بوظائف التسيير التي تقوم بها أقسام شؤون العاملين والذاتية.

3- التحدي الثالث تمثل بحجم وفعالية القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، فقد أتاحت دراسة نشوء وتطور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري، الخروج بعدد من النتائج المتعلقة بهذا القطاع كمايلي:

أ- على الرغم من النشأة غير المستقرة لهذا القطاع، وعدم الوضوح في الأدوار المسندة إليه في إطار الأنموذج الاقصادي المتبنى من قبل الدولة، فقد أتيحت لهذا القطاع عدد من الفرص ليكون له دور فعال في الاقتصاد الوطني، ولكنه لم ينجح في استغلالها، واقتصر نجاحه على انتهاز الفرص وتحقيق المكاسب نتيجة لعدم الوضوح في الدور المسند إليه، وغياب رؤية الدولة الواضحة في حجم ونوعية الدور المطلوب منه، وغياب الآليات اللازمة للرقابة على نشاط هذا القطاع، وتوجيهه بما يخدم العملية التنموية الشاملة للاقتصاد الوطني.

ب- شهدت السنوات الأخيرة تطوراً في حجم ومساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني ، والذي قابله تراجع لدور القطاع العام، ونجم هذا التطور بالدرجة الأولى عن تبني الدولة بدءاً من العام 2005 لأنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص، وإقدام الأخير على الاستثمار والتشغيل في الاقتصاد الوطني.

ت- بالرغم من التطور السابق المذكور فإن دور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري مازال محدوداً، وقليل الفاعلية، ويعاني من عدد من التحديات التي تحول دون زيادة هذا الدور وفاعليته والتي تم رصد بعضها كمايلي :

i. سيطرة الطابع العائلي والفردي على مؤسسات هذا القطاع، وغياب لمفهوم الشركات.
ii. ضعف النشاط التمويلي الموجه لخدمة نشاط هذا القطاع ومؤسساته .
iii. ضعف بيئة ممارسة أنشطة الأعمال لهذا القطاع .

# المقترحات :

يمكن في ضوء الاستنتاجات السابقة الخروج بمجموعة حزم من المقترحات كمايلي :

**أولاً: على صعيد الاقتصاد السوري ككل:**

لقد أصبح الاقتصاد السوري اليوم أكثر حاجة من أي وقت سابق إلى وضع استراتيجية تنموية واضحة، فقد أثبتت دروس الماضي أن التردد وغياب الاستراتيجية الواضحة، كان السبب الرئيس في تعثر عملية تنمية الاقتصاد السوري رغم الفرص السانحة، والتي كان من أبرزها الفورة التنموية المتحققة بين عامي 1973–1980 ، وانطلاقاً من ذلك فأن الاقتصاد السوري بحاجة إلى توفير الآليات الملائمة، من أجل التطبيق الفعال لاقتصاد السوق الاجتماعي المتبنى كأنموذج تنموي للاقتصاد الوطني، وذلك من خلال نهوض الحكومة بالقطاع العام وإصلاحه، فتبني أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي لايعني تخلى الحكومة عن القطاع العام، وتسليم الاقتصاد الوطني للقطاع الخاص بالكامل دون امتلاكها للآليات الرقابية اللازمة لتوجيهه بما يحقق الأهداف التنموية للمجتمع.

**ثانياً : على صعيد التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي:**

في ضوء جزئية ومحدودية التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي حتى الآن، ومن أجل تعميق هذا التعاون يمكن طرح مجموعة من مقترحات العمل، والتي تنطلق من منظورين مترابطين كمايلي:

1. **المنظور الأول** هو منظور خارجي، ويتمثل بالعلاقات الاقتصادية والسياسية السورية – الأوروبية، فعلى الرغم من الإدراك لنوعية وحجم الآثار التي ستحملها الشراكة للاقتصاد السوري في المدى القريب من جهة، والأبعاد السياسية التي ماتزال تلعب الدور الرئيسي في الشراكة الأوروبية-السورية، بشكل خاص دوناً عن الاتفاقيات الأخرى التي تم توقيعها مع الدول المتوسطية الأخرى، والدور السياسي الإقليمي والقومي لسورية، إلا أنه يمكن القول بأن الاقتصاد السوري بحاجة لهذه الشراكة، وللتعاون الاقتصادي مع الاتحاد الأوروبي، ويجب السعي باتجاه تحقيقها لعدة أسباب اقتصادية أهمها:

أ- تبني الاقتصاد السوري لمنهجية الانفتاح على الاقتصاد الدولي مع أو بدون الشراكة، منذ عدة سنوات، ومن هذا المنطلق فإنه من الأجدى أن يتم هذا الانفتاح بالشراكة مع طرف قوي مثل الاتحاد الأوروبي، والذي قد يؤمن بعض الدعم في مواجهات استحقاقات الانفتاح على الاقتصاد العالمي، والانتباه إلى أن الشراكة مع دول إقليمية أخرى كتركيا، لن تغني الاقتصاد السوري عن شريك إقليمي كالاتحاد الأوروبي.

ب- انطلاقاً من دروس الماضي، فإن تطور القطاع الخاص في سورية قد شهد تشوهاً مستمراً، قام على استغلال الفرص دون مسؤولية تجاه الدولة والمجتمع، ولذلك فإن الشراكة قد تؤمن إطاراً للعمل والتنافسية وبما يؤدي إلى تطور القطاع الخاص السوري، في بيئة صحية من خلال تنافسية خارجية تحول دون احتكاره للسوق السورية، بما يضمن تطوراً سليماً للقطاع الخاص السوري، ويعكس منافع هذا التطور عليه وعلى المجتمع السوري.

ت- إن الاحتكاك بين الاقتصاديات المتطورة والأقل تطوراً، لابد وأن يؤدي إلى عدد من المنافع للاقتصاديات الأقل تطوراً، وذلك انطلاقاً من قاعدة الإطلاع والاستفادة من

تجارب الآخرين وخبراتهم والاستفادة منها، والاتحاد الأوروبي والدول المكونة له يعتبران من أغنى دول العالم، وأنجحها في التجارب التنموية والاقتصادية، ويمكن في هذا الإطار تذكر أن الأنموذج الاقتصادي التي تسعى سورية لتطبيقه حالياً هو أنموذج ألماني-أوربي بالدرجة الأولى.

2. **من المنظور الثاني** وهو المنظور الداخلي فإن نجاح التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، يستلزم قاعدة سورية مؤسساتية وتشريعية، وموارد بشرية مؤهلة وقادرة على استيعاب مجالات هذا التعاون وإنجاحه بما ينعكس إيجاباً على الاقتصاد السوري ككل، وقطاع خاص فاعل ونشط في الاقتصاد الوطني ومسؤول اجتماعياً، وفي هذا الإطار يمكن اقتراح مايلي:

**I. على صعيد البنية المؤسساتية :**

إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية الرئيسية والمتمثلة برئاسة مجلس الوزراء، وهيئة تخطيط الدولة، و وزارة المالية، و وزارة الاقتصاد والتجارة ، وذلك انطلاقاً من الأسس التالية :

- الدور المركزي والجوهري للمؤسسات المذكورة في المرحلة القادمة، من ناحية التحرير الاقتصادي الخارجي في إطار التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، والتحرير الاقتصادي الداخلي المتمثل بالتحول إلى أنموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، وعدم ملائمة الهيكلية الحالية وآلية عمل هذه المؤسسات مع هذه التحديات ومستلزماتها.
- عدم اعتبار العملية السابقة بديلاً عن الإصلاح الشامل للجهاز الاقتصادي والمؤسساتي للدولة بالكامل، وإنما اعتبارها كنواة وتجربة مركزية لإعادة الهيكلة الشاملة، يتم بعدها نقل التجربة من المركز إلى الأطراف مع الاستفادة من الخبرات والتعلم .
- أن تتضمن عملية الهيكلة تحويل لآلية عمل هذه المؤسسات، من الدور المركزي التي كانت تمارسه سابقاً في إدارة النشاط الاقتصادي السوري، إلى الدور التوجيهي والمستند أساساً على وضع الاستراتيجيات والسياسات والرقابة على عملية التنفيذ، بالإضافة إلى تحول آليات صنع القرار في هذه المؤسسات من الآلية الهرمية الشديدة المركزية إلى أنموذج تفويض السلطات .
- نتيجة لتضخم القطاع العام في سورية فقد أصبح هناك حاجة لطرح موضوع الخصخصة، ليس كمذهب سياسي أو اقتصادي وإنما كقرار اقتصادي تستدعيه الضرورة، من أجل تخفيف تضخم القطاع العام، الذي لا يتلائم مع المرحلة الحالية ويشكل في بعض النواحي عقبة أمام تطوير وإصلاح نفسه، وعقبة أمام تفعيل دور القطاع الخاص وإفساح المجال أمامه، وتشجيعه على الإسهام في عملية التنمية الوطنية

**II. على صعيد تنمية وتطوير الموارد البشرية:**

1- إصلاح الإطار التشريعي والقانوني المتعلق بتنظيم سوق العمل في سورية، بحيث يمنح الإطار الجديد الديناميكية الملائمة لبيئة العمل في اقتصاد السوق المفتوح، ويحمي مصالح القوى العاملة السورية بنفس الآن .

2- تبني خطة لتخفيض العمالة الفائضة في القطاع العام السوري، تعتمد على التطبيق الشامل لحزمة من برامج سوق العمل السلبية، والتي قد تتضمن تطبيق قانون سن التقاعد الحالي، وإزالة العمال الوهميين من جداول الرواتب، ونقل العمال بين المؤسسات العامة، ومنح العاملين إجازات إدارية، والتطبيق الجزئي لبعض برامج سوق العمل

الفعالة، والتي قد تتضمن قانون إلزامي جزئي للتقاعد المبكر، ومن ثم العمل على تعميم هذه البرامج اعتماداً على نتائج تطبيقها الجزئي. وسيواجه تنفيذ الخطة المطروحة تحديين رئيسيين، يتمثل التحدي الأول أساساً بالممانعة الاجتماعية والسياسية لها، والخوف من آثارها، الأمر الذي يمكن معالجته من خلال تبني خطة واضحة وعادلة وشفافة في أهدافها ومعايير تنفيذها، وتبني سياسة إعلامية واضحة توصل للجمهور أهداف الخطة وأبعادها وفوائدها للاقتصاد الوطني، وتعمل على إيصالها للعمال المستهدفين بطريقة لبقة، وتبني برامج حماية إجتماعية تشملهم. أما التحدي الثاني فيتمثل بالموارد المالية اللازمة لتنفيذ هذه الخطة، وهذا يتطلب حشد الجهود المالية للحكومة، والاستعانة بمعونات خارجية يشكل الاتحاد الأوروبي، وبنك الاستثمار الأوروبي مصادرها الرئيسية، من خلال إطلاق برنامج تعاون شامل في هذا المجال يقوم بتمويله الاتحاد وبنك الاستثمار الأوروبيين، وبما يضمن التطبيق الفعال لهذه الخطة.

3- تلازماً مع خطة تخفيض العمالة الفائضة في القطاع العام، فإن هناك حاجة إلى عدد من الإصلاحات الأخرى التي تشمل عدد من العناصر الفاعلة، والمؤثرة في سوق العمل والموارد البشرية السورية ، وهي:

أ- كفاءة النظام التعليمي السوري :أبرزت الدراسة أن هناك حاجة ملحة لرفع كفاءة هذا النظام، بما يمكنه من رفد سوق العمل بمدخلات مؤهلة، وتتصف بالكفاءة والفاعلية، وبالانطلاق من كون هذا النظام يمتلك البنية التحتية اللازمة لتحقيق الهدف المذكور، فإن المعالجة يجب أن تنتطلق من إصلاح إدارة هذا النظام، وتزويده بعنصري رفع كفائته والمتمثلين بالكوادر المؤهلة والتجهيزات التقنية اللازمة لعمله، وتشير المعلومات إلى أن هذا القطاع يشهد هدراً كبيراً للموارد، وسوءاً في استخدامها وقد أصبح من الضرورة تلافي هذا الهدر، ويمكن هنا طرح مثال بسيط يتعلق بواقع الجامعات الحكومية في سورية، حيث أن أغلب الكليات التابعة لهذه الجامعات تفتقر للكثير من مستلزمات البحث العلمي، وللميزانيات المخصصة لهذا المجال، وبنفس الوقت فإن الجامعات الحكومية تقوم سنوياً بإيفاد مئات الطلاب لإكمال الدراسة العليا في دول أجنبية عدة، ويحصل الطالب الموفد وسطياً على 1000 يورو شهرياً ، وبالاستناد إلى تصريحات وزير التعليم العالي السابق "د.هاني مرتضى" لجريدة الدومري في 13 أيار 2002 فإنه من بين كل 100 طالب من هؤلاء الطلبة الموفدون لا يعود إلى الوطن إلا 20 طالب. وبحساب بسيط فإن تخصيص نصف المبالغ المخصصة للإيفاد لدعم عملية البحث العلمي محلياً وتوفير مستلزماتها، وتحفيز القائمين عليها من أساتذة جامعيين وطلاب لكانت كافية على مر السنوات لإنشاء قاعدة محلية للبحث العلمي تؤدي إلى رفع سوية الجامعات والخريجين الجامعين السوريين.

ب- ترسيخ مفهوم إدارة الموارد البشرية وتطبيق وظائفها الحديثة في مؤسسات القطاع العام السوري، وهذا يتطلب إعادة هيكلة أقسام شؤون الموظفين والذاتيات وتحويلها إلى مديريات لإدارة الموارد البشرية، وتزويدها بالعناصر البشرية المؤهلة القادرة على القيام بهذه المهام، وبالبنية التحتية التكنولوجية المتكاملة، بما يتيح القيام بعملية

أتمتة كاملة بما يتعلق بالقوى العاملة، ومن ثم تطبيق البرمجيات المتعلقة بنظم معلومات الموارد البشرية .

ت- تحسين هيكل الأجور والرواتب في القطاع العام، وذلك بالاعتماد على أساسين، الأساس الأول هو ربطه بمستوى المعيشة الوسطي للعاملين، والثاني يقضي بربط كتلة الأجور في الإقتصاد الوطني كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بما يفضي إلى ممارسة الدولة لدورها في إقتصاد السوق الاجتماعي، من خلال الحرص على تحقيق العدالة في توزيع العوائد داخل الاقتصاد.

**III. على صعيد القطاع الخاص:**

تتطلب عملية تنمية وتفعيل دور القطاع الخاص في سورية بالدرجة الأولى، تعزيز دور المؤسسات الاقتصادية الرئيسية التي تم ذكرها في التوصيات السابقة في الاقتصاد السوري، بما يمكنها من تحديد دور هذا القطاع في الاقتصاد الوطني، و من الرقابة والإشراف على نشاطات هذا القطاع، والعمل على توجيهه و إشراكه بعملية التنمية الشاملة للاقتصاد الوطني، من خلال تحمله لجزء من أعباء والتزامات هذه العملية، ومساهمته في تنفيذ السياسات والتوجهات الاقتصادية للدولة.

بالدرجة الثانية فإن عملية تنمية وتفعيل دور هذا القطاع في الاقتصاد الوطني تتطلب توفير البيئة المناسبة لعمله ونموه وذلك من خلال:

أ- إنشاء وتفعيل المؤسسات الداعمة لنشاط هذا القطاع، والمساهمة في تنميتها مثل التجربة الناجحة لمركز الأعمال السوري-الأوروبي، وبما يمكن هذه المؤسسات من ممارسة دور فعال في دعم هذا القطاع، وتوجيهه لتبني المفاهيم الحديثة للأعمال، مثل التوجه نحو تأسيس الشركات والخروج من النمط العائلي والفردي المقيد لتطوره، والمفاهيم الأخرى الحديثة مثل تبني الأنظمة الإدارية الحديثة، والتسويق الالكتروني ومفاهيم الجودة والقائمة لاتنتهي.

ب- تعزيز بيئة ممارسة أنشطة الأعمال السورية، بما يؤدي إلى تشجيع القطاع الخاص الوطني على النمو والتطور من جهة، وإلى تشجيع وجذب الاستثمار الأجنبي من جهة أخرى، ويمكن في هذا الإطار الاستئناس بتقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي، من خلال وضع هيكلية تستهدف تحسين بيئة الأعمال السورية، اعتماداً على مؤشرات التقرير المذكور ومكوناتها، والعمل على إزالة العقبات التي تؤدي إلى تأخر ترتيب سورية بين الدول التي شملها التقرير بالنسبة لهذه المؤشرات .

ت- توفير النشاط التمويلي المطلوب لنمو القطاع الخاص في سورية، من خلال تطوير بيئة العمل المالي والمصرفي في سورية، والاستمرار في إفساح مجال العمل أمام المؤسسات المالية والمصرفية الخاصة في سورية، و العمل على جذب أنواع جديدة من هذه المؤسسات القادرة على تقديم خدمات تمويلية أكثر تنوعاً لنشاطات القطاع الخاص، والبدء بإعادة هيكلة القطاع المصرفي الحكومي، لكي يكون قادراً على الانسجام مع التحولات التي يشهدها الاقتصاد السوري بصورة عامة، والقطاع المالي والمصرفي السوري بصورة خاصة.

## اختبار صحة الفرضيات :

I. **<u>الفرضية الأولى:</u> " يعتبر التعاون الاقتصادي من أهم جوانب الشراكة السورية الأوروبية بسبب ما يمكن أن يوفره من عوامل، وآليات لتطوير وتحديث لقطاعات الاقتصاد السوري، لكن هذا التعاون يحتاج إلى إيضاح مجالاته ووضع آليات واضحة للتنفيذ من أجل تحقيق الفائدة المرجوة، والاستفادة من اتفاقية الشراكة "**

بعد الاستعراض الذي تم لنشأة السياسة الأوروبية تجاه حوض المتوسط وتطوراتها، والمنطلقات والأهداف والآليات والمجالات التي تستهدفها الشراكة الأوروبية-المتوسطية في الفصل الأول من البحث، فإنه يمكن إدراك أن الشراكة السورية-الأوروبية يمكن أن تؤدي إلى زيادة المبادلات التجارية بين سورية والاتحاد الأوروبي ، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى نمو الاقتصاد السوري ولكن ليس تنميته، ومن هنا تتأتى أهمية التعاون الاقتصادي من منظور الباحث كأداة للمساعدة على التنمية وليس فقط النمو، وانطلاقاً من هذا الأساس يمكن القول بصحة الفرضية الأولى، مع التأكيد على الدور الكبير الذي يقوم به الاقتصاد المستهدف في هذه العملية، من خلال تبني استراتيجيات وسياسات واضحة لتطوير وتحديث نفسه، والقيام بإزالة كافة العقبات التي تنشأ في وجه هذه العملية، حيث أن عنصر الطلب والرغبة في الإصلاح يقع على عاتق الاقتصاد المستهدف ، وفي حين أن الشراكة الأوروبية المتوسطية تملك آليات وأهداف محددة وواضحة، فإن الاقتصاد السوري يفتقد للاستراتيجية الواضحة وللآليات التي تمكنه من بلورة هذه العملية، بما يخدم أهدافه التنموية بالدرجة الأولى والتحريرية بالدرجة الثانية.

II. **<u>الفرضية الثانية:</u> " إن هناك علاقة ترابط وثيقة بين النجاح في مجالات التعاون الاقتصادي، وتطور البيئة المؤسساتية والتشريعية الاقتصادية والإدارية السورية، وهذه العلاقة ترقى إلى السببية فبوجودها ينجح التعاون الاقتصادي وبغيابها يفشل .كما توجد علاقة تبادلية بين النجاح في مجالات التعاون الاقتصادي، وتوفر الكوادر البشرية المؤهلة لإدارة عمليات وبرامج التعاون الاقتصادية والإدارية، ويشكل ضعف القطاع الخاص وصغر حجمه في الاقتصاد السوري تحدياً كبيراً أمام إنجاح التعاون الاقتصادي السوري الأوروبي، والوصول إلى النتائج المرجوة "**

يمكن تقسيم هذه الفرضية إلى ثلاثة فرضيات فرعية كمايلي :

- الفرضية الفرعية الأولى والمتعلقة بالبيئة المؤسساتية والتشريعية، فقد تبين صحتها في الفصل الثاني،المبحث الأول من الدراسة. حيث تبين أن واقع البيئة المؤسساتية والتشريعية الاقتصادية السورية الذي تطور ليلائم الاقتصاد المخطط والموجه مركزياً، لاينسجم مع متطلبات اقتصاد السوق الحر والانفتاح الاقتصادي الخارجي، والذي يمثل التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي جزءاً منه،مما انعكس بضعف التعاون القائم وجزئيته.
- الفرضية الفرعية الثانية والمتعلقة بضرورة توفر الكوادر البشرية المؤهلة لوضع السياسات، و بللورة آليات إدارة برامج التعاون الاقتصادي، فقد بين المبحث الثاني من الفصل الأول أن الموارد البشرية السورية تتصف بضعف عام في التأهيل، وتعاني عدد من المشكلات الجوهرية التي تحول دون رفع مستوى تأهيلها

وتطويرها، وتبدأ هذه المشكلات بضعف المؤسسات التعليمية والتدريبية، مروراً بالبطالة الكاملة والمقنعة ولاتنتهي بضعف الأجور والرواتب. الأمر الذي انعكس في افتقاد المؤسسات الاقتصادية السورية للكوادر البشرية المؤهلة، واللازمة لإدارة أمورها الروتينية، ناهيك عن إدارة برامج التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي.الأمر الذي يبرهن على صحة الفرضية الفرعية الثانية.

§ أما الفرضية الفرعية الثالثة والمتعلقة بحجم القطاع الخاص، وإمكانياته وفعالية دوره في الاقتصاد الوطني،فقد بين المبحث الثالث من الفصل الثاني تطوراً جيداً، ولكن غيرمتوازن لحجم ودور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري، ولكن دور هذا القطاع في الاقتصاد السوري مازال غير فعال و ضبابياً و دون المطلوب، وهناك عدد من العوائق التي تحول دون تفعيله وزيادت دوره، وهذا الأمر يبرهن على صحة الفرضية الفرعية الثالثة.

انطلاقاً من هذه النتائج وانعكاساتها التي تمثلت في ضعف التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، يمكن القول بصحة الفرضية الثانية.

III. **<u>الفرضية الثالثة:</u> " سيؤدي التعاون الاقتصادي الأوروبي السوري الناجح إلى عدد من الفوائد للاقتصاد السوري أهمها : تنمية الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا، و تفعيل دور القطاع الخاص وزيادة دوره في الاقتصاد السوري، وتطوير القطاع المالي والمصرفي السوري ".**

فيما يتعلق بالفرضية الثالثة فإن محاولة طرح الحلول لمعوقات التعاون الاقتصادي السوري-الأوروبي، من خلال معالجة المشكلات التي تعاني منها الموارد البشرية في سورية من جهة، والقطاع الخاص والقطاع المالي والمصرفي كبنية مؤسساتية ضرورية لرفد دور القطاع الخاص، ونشاطه المستقبليين في الاقتصاد الوطني، ومن خلال استعراض أبرز التجارب السابقة والمستمرة لهذا التعاون في المجالات المذكورة، فإن الدراسة تقول بصحة هذه الفرضية، استناداً إلى أن هذا التعاون لم يدخل بعد في الحيز المتوقع له، من خلال توقيع اتفاقية الشراكة، وبالتالي تبلوره بالعمق والشمولية المطلوبتين واللتان تؤديان للنتائج المرجوة، والتي يجب أن تقوم السلطات السورية بالدور الأبرز في هذه البللورة.

# قائمة المراجع:

## الكتب:


1. كاشيير،عبدالقادر:نحو تنظيم اقتصادي دولي جديد من منظور الدول النامية،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الأولى 1995.
2. زمان،كونستانتين:**مراجعة الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF تشرين الأول،دمشق، 2006 .
3. خلاف،هاني– نافع،أحمد: **نحن .....و أوروبا شواغل الحاضر وآفاق المستقبل** ،مركز الدراسات السياسات و الاستراتيجية،مؤسسة الأهرام، القاهرة 1997 .
4. حبيب، هاني:**الشراكة الأوروبية مالها و ماعليها ،وجهة نظر عربية**،الدار الوطنية الجديدة، الطبعة الثانية ،دمشق 2003 .
5. عبيد ،هناء: **السياسة الأوروبية تجاه الشرق الأوسط ، الاتحاد الأوروبي و الشرق الأوسط:الواقع و آفاق المستقبل**، مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2001 .
6. شيف دول،مورس و وينترز،آلن:**التكامل الإقليمي والتنمية**،ترجمة مركز معلومات قراء الشرق الأوسط،القاهرة،2003 .
7. حبيب،مطانيوس: **أوراق في الاقتصاد السوري**،دار الرضا للنشر، دمشق،2006 .
8. رضوان،سمير و ريفيرو،جان لوي: **الشراكة الأوروبية المتوسطية،عشر سنوات بعد برشلونة،إنجازات ورؤى مستقبلية**،المفوضية الأوروبية،بروكسل ، شباط 2005 .
9. وورتر،بورك- ليتوين،دبليو جورج:**التحول في إدارة التغيير والتعامل مع التغيير،أنموذج الأداء التنظيمي والتغيير السببي**،1992 .
10. بيدرسن،لاري:**الإدارة بالأداء**،دليل عمل للمؤسسات الحكومية،منشورات البنك الدولي،واشنطن 2002 .
11. الحمش،منير:**التنمية الصناعية في سورية وآفاق تجديدها**،دار الجليل،دمشق،الطبعة الأولى 1992 .

12.داغر،آلبر: **أية سياسة صناعية لسورية**، أوراب، اللجنة العربية لحقوق الإنسان،دار الأهالي، دمشق 2007.

13.عبد الباقي، صلاح الدين: **إدارة الموارد البشرية**، الدار الجامعية،الاسكندرية،مصر 1999 .

14.بربرا،كمال ، **إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي**، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 2000 .

15.عبد الباقي، صلاح الدين:**الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية**، الدار الجامعية الجديدة للنشر،الاسكندرية،مصر ، 2002.

16.سكر، نبيل: **الإصلاح الاقتصادي في سورية**، دار الريس، بيروت 2000.

17.عبد الفضيل،محمود: **العرب والتجربة الآسيوية، الدروس المستفادة**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تشرين الأول 2000.

18.العيسوي،إبراهيم:**الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً**، منتدى العالم الثالث ومشروع مصر 2020، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 2007.

19.العمادي، محمد : **تطور الفكر التنموي السوري**، دار طلاس، دمشق، 2004.

20.ماجنوني، ميلر و ميلينكو، باول :**أنظمة معلومات القروض العامة** :**تقييم المعلومات المتوفرة**، البنك الدولي، واشنطن 2003.

21.الغنيش،محمد " تحرير" صندوق النقد العربي:**القطاع المالي في البلدان العربية وتحديات المرحلة المقبلة**،الكويت 2000 .

22.كنعان،علي:**النظام النقدي والمصرفي السوري مشكلاته واتجاهات إصلاحه**، دار الرضا للنشر،2000 .

23.هوكينز،جون و ميهالجيك، دوبرافكو: **الصناعة المصرفية في اقتصاديات السوق الناشئة حديثاً** :**المنافسة والاستقرار**، مديرية الاقتصاد والنقد ، 2001 BIS .

## التقارير والدوريات:

1. البيومي :محمد جمال الدين :**مذكرة حول المشاركة السورية الأوروبية الفرص والتحديات أمام سورية**،الأمم المتحدةUNDP، برنامج الأمم المتحدة للتنمية Integrated Program for Syria، دمشق ، 2003 .

2. صندوق النقد العربي :**التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2008** ، الكويت، أيلول 2008.

3. الدردري،عبد الله:**مؤتمر صحفي تلى التوقيع الثاني بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة السورية-الأوروبية**، موقع سيريا ستيبس ،15 كانون الأول 2008 .

4. سعيفان، سمير: **دعم قدرة الحكومة السورية على تنفيذ اتفاقية الشراكة السورية الأوروبية ومراقبة تطبيقها**، مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF ،التقرير النهائي،دمشق ،آب 2005 .

5. لطفي،عامر:الدائرة المتوسطية:**العلاقات العربية الأوروبية في ظل إطار برشلونة**،المركز العربي للدراسات الاستراتيجية،السنة الثانية،العدد التاسع،أيار،1997 .

6. زمان،كونستانتين: **الشروط الاقتصادية الكلية لدعم التنافسية واعادة الهيكلة في الاقتصاد السوري**، الاستقرار الاقتصادي الكلي، مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF ،كانون الاول دمشق، 2005.

7. سكر، نبيل:**خيارات التعامل مع العمالة الفائضة في سورية**، مشروع ISMF ،التقرير النهائي، دمشق، آذار 2006 .

8. دوشين، جيرارد و نجوم،أسامة: **نشرة اتجاهات الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF العدد الأول ، الإصدار الثاني ،تموز 2008.

9. دوشين، جيرارد و نجوم،أسامة: **نشرة اتجاهات الاقتصاد السوري** ،مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي ISMF العدد الأول ، الإصدار الثالث ،كانون الأول 2008.

10. **تقرير المرحلة المتوسطة لمشروع وسائل التحديث والتطوير المؤسساتيISMF**،2006.

11. غلام، أندريه: **تقرير عن حالة النظام الوطني لمعلومات التنمية الاقتصادية ومركز خدمة المواطن/ الحكومة الالكترونية**، مشروع ISMF،2004 .

12. زمان،كونستانتين:**تقييم فائض العمالة في سورية على المستوى الكلي في المدى المتوسط** ،مشروع وسائل التحديث والتطوير المؤسساتي ISMF ،كانون الثاني 2007.

13. البنك الدولي : **تقرير التنمية البشرية لعام** 2005 ، منشورات البنك الدولي ، واشنطن 2006 .

14.التقرير الوطني الثاني للتنمية البشرية في سورية، **التعليم والتنمية البشرية نحو كفاءة أفضل**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة تخطيط الدولة، دمشق، 2005.

15.البنك الدولي:تقرير التنمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقياMENA، **من الامتيازات إلى المنافسة:فك قيود النمو الذي يقوده القطاع الخاص في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا**.2009 .

16.مديرية التجارة الخارجية،وزارة التجارة والاقتصاد: **دراسة عن التجارة الخارجية السورية** 2008.

17.هيئة تنمية وترويج الصادرات السورية: **دراسة عن تطورات التجارة الخارجية السورية**، 2009.

18.هيئة الاستثمار السورية: **تقرير الاستثمار الثالث في سورية لعام 2008**، 2009 .

19.جمعية العلوم الاقتصادية السورية: **الكتب السنوية للأعوام 1999، 2002، 2003، 2004، 2007، 2008، دمشق .**

20.مصرف الاستثمار الأوروبيEIB،مرفق الشراكة والاستثمار، صندوق المساعدة الفنية FEMIP،((**خيارات جديدة لتمويل الاستثمار الخاص في سورية ، دراسة جدوى المرحلة الأولى (TA2005\S44-041720(SY\2005101 التقرير النهائي** ، آذار **2006**.))

21.**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010** :البنك الدولي للإنشاء والتعمير، مطبوعة مشتركة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير ودار نشر بالجريف مكميلان، واشنطن 2010 .

22.**تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2005** :البنك الدولي للإنشاء والتعمير، مطبوعة مشتركة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير ودار نشر بالجريف مكميلان ،واشنطن 2005 .

23.مشروع ISMF،تقرير المرحلة التمهيدية، الجزء الأول التقرير الرئيسي:بناء هيئة تخطيط الدولة،شارع الفردوس ،دمشق أذار 2005.

24. **التقرير الاستشرافي الوطني الأول لمشروع (سورية 2025 )** ،هيئة تخطيط الدولة، دمشق، 2005 .

25.قسم المعونات الأوروبية للتنمية:**أوروبا وجيرانها، بانوراما البرامج والمشاريع الإقليمية في البلدان المتوسطية**،2008.

26.**مشروع ISMF :تقرير المرحلة التمهيدية، الجزء الأول، التقرير الرئيسي**:بناء هيئة تخطيط الدولة،شارع الفردوس ،دمشق أذار 2005 .

27.الزعيم،عصام **: اقتصاد السوق الاجتماعي خيار سورية الاستراتيجي، الأبعاد التاريخية والاقتصادية والسياسية، اقتصاد السوق الاجتماعي ودلالته الاستراتيجية**، المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، دمشق، كانون الأول 2005.

28.عبد النور،خالد و عربش،زياد: **مرتكزات وعناصر السياسة الصناعية في سورية**، وزارة الصناعة-منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية استراتيجية صناعية،دمشق تشرين الثاني 2006.

29. **الخطة الخمسية العاشرة** 2006-2010 ،هيئة تخطيط الدولة،2006.

30. **الوثيقة الوطنية للشراكة بين القطاعين العام والخاص**،الاقتصادية، العدد رقم،408 ،2009 .

31. المنتدى الاقتصادي العالمي: **تقرير التنافسية، العالم العربي للعام** 2007.

32. **تقرير الواقع الاقتصادي في سورية** :منتدى البحوث الاقتصادية،دمشق 31 آب 2005.

33.صندوق النقد الدولي: **دائرة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، البيان الختامي لبعثة مشاورات المادة الرابعة، دمشق، 14 أيار 2006.**

## المؤتمرات و الندوات :

1. المؤتمر الوزاري الأوروبي المتوسطي الثاني: الشراكة الأورو-متوسطية، مالطا 15 و 16 نيسان 1998.

2. دليلة ،عارف : **تنسيق السياسات تجاه الشرق الأوسطية و المتوسطية و أثره على التكامل السوري اللبناني**، الندوة الاقتصادية حول العلاقات الاقتصادية السورية االلبنانية ،الواقع و الآفاق ، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق 1997 .

3. سعيفان، سمير: **ندوة حول فرص الشراكة السورية-الأوروبية وتحدياتها**،مركز الأعمال السوري الأوروبي، حلب27 أيلول 2005.

4. غلاسون ديشوم ،جيسلين: نائبة رئيس الهيئة الإدارية :**سياسة الجوار الأوروبية، المهمة التي لا يمكن تجاهلها للمجتمعات المدنية الأورومتوسطية**، ورقة مقدمة في إطار الملتقى المدني في ملقه، 2005.
5. غلاسون ديشوم، جيسلين: نائبة رئيس الهيئة الإدارية للمنتدى المدني الأورو-متوسطي: **سياسة الجوار الأوروبية،وثيقة تحضيرية للمنتدى المدني الأورومتوسطي في مراكش 2006.**
6. مفتاح ، صالح: الملتقي الدولي الأول حول التنمية البشرية و فرص الإندماج في إقتصاد المعرفة و الكفاءات البشرية : **إدارة الموارد البشرية و تسيير المعارف في خدمة الكفاءات (المهارات)** ، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية ، جامعة ورقلة،الجزائر، أذار 2004 .
7. ناصر،أكرم و الأخرس،صفوان و بربر،بشير: **البحث والتطوير التقاني والابتكار في المؤسسات الإنتاجية العامة والخاصة: الواقع ومتطلبات تطويره**، المؤتمر الوطني للبحث العلمي والتطوير التقاني، دمشق 24-26 أيار 2006.
8. بشور،هيام وجبرة،رفيع: **مخرجات البحث العلمي والتطوير التقاني ومؤشرات الأداء**، المؤتمر الوطني للبحث العلمي والتطوير التقاني،دمشق 24-26 أيار 2006.
9. الشلاح ،راتب: **الفائض التجاري السوري: حدث عابر أو تحسن مستمر؟** جمعية العلوم الاقتصادية، 1990.

## المؤسسات والمراكز الحكومية:

1. المكتب المركزي للإحصاء:**النشرات الإحصائية للأعوام : 1996 ،2002، 2003، 2005، 2008 .**
2. مصرف سورية المركزي:مديرية الدراسات والتخطيط والإحصاء،**الإحصاءات النقدية والمصرفية لغاية أيلول 2009 .**
3. رئاسة مجلس الوزراء:مديرية الشؤون الإدارية والقانونية، **النظام الداخلي الأنموذجي للجهات العامة.**
4. وزارة الاقتصاد والتجارة، **مديرية التجارة الخارجية**،2009.
5. هيئة تخطيط الدولة :**مديرية التعاون الدولي** 2009 .

6. وزارة التعليم العالي:**مديرية التخطيط ودعم القرار** 2008 .

7. وزارة الصناعة ، **مديرية القطاع الخاص، بيانات إحصائية** 2009.

8. مؤسسة التأمينات الاجتماعية والعمل،مديرية الإحصاء والتخطيط :**حسابات متعلقة بتطبيق قانون التقاعد المبكر 2005.**

9. **مشروع وسائل التحديث المؤسساتي والقطاعي**: مبنى هيئة تخطيط الدولة،شارع الفردوس،دمشق 2009 .

10.**مشروع تطوير التعليم والتدريب المهني**: مبنى هيئة تخطيط الدولة،شارع الفردوس، دمشق 2009.

11.مصرف سورية المركزي:أرشيف التشريعات: http://www. banquecentrale.gov.sy

12.هيئة الإشراف على التأمين. http://www. sisc.sy

## القوانين والمراسيم التشريعية:

1. **القانون رقم 50 لعام 2004**.و قانون العاملين الموحد رقم 1 لعام 1985.
2. **القانون رقم 28 لعام 2001** الذي سمح بإحداث مصارف خاصة ومشتركة.
3. **القانون رقم 35 لعام 2005** الذي سمح بتأسيس مصارف إسلامية.
4. **القانون رقم 34 لعام 2005** الخاص بالسرية المصرفية.
5. **القانون رقم 22 لعام 2005** والخاص بإحداث هيئة الأوراق والأسواق المالية.
6. **قانون سوق دمشق للأوراق المالية** رقم 55 تاريخ 28 أيلول 2006 .
7. **المرسوم التشريعي رقم 43 لعام 2005**، الناظم لسوق التأمين في سورية.

## المؤسسات والمراكز الأوروبية:

2. الاتحاد الأوروبي،بروكسل: www.europa.eu.int/comm/world/enp/documents_en.htm

3. مكتب العلاقات الأوروبية الخارجية،بروكسل : http://www. ec.europa.eu/external_relations/euromed/index.htm

4. أرشيف التشريعات الأوروبية،بروكسل : http://europa.eu/legislation_summaries/about/index_en.htm ..

5. مجلس إدارة سياسة الجوار الأوروبية ،بروكسل: http://www.ec.europa.eu/world/enp/welcome_en.htm

6. المفوضية الأوروبية-سورية ،دمشق : http://www.delsyr.ec.europa.eu

7. مركز اليوروميد للإعلام : http://www.euromedinfo.eu

8. مكتب المعونات الأوروبية للتعاون،بروكسل:
http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

9. مصرف الاستثمار الأوروبي، لوكسمبورغ:ـ
http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm

10. مركز الأعمال والمؤسسات السوري،دمشق: http:// www.sebcsyria.com

11. برنامج تمبوس-سورية، دمشق: http://www.tempus-nto.org.sy


## المراجع باللغة الإنكليزية:

**1.** European Neighborhood and Partnership Instrument ،**Syrian Arab Republic Strategy Paper 2007 – 2013& National Indicative Program 2007 – 2010.**

2. Alberto Bin: Multilateral Diplomacy in the Mediterranean:**Acomparative Assessment Mediterranean Quarterly**، **Summer 1997**.

3. European Commission، **Strengthening Policy of the European Union: Establishing Euro-Med Partnership**، Bulletin of European Union، No.2، 1995.

4. Geroski Paul:**Globalisation** ،**Growth and Governernce**،**Creating an innovation economic**،Journal of Economic. Literate،Vol 37،Sep 1999.

**5.** European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI) **Regional Strategy Paper (2007-2013) & regional Indicative Program (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership.**

6. Institutional and Sector Modernization Facility ،The implementation of the EU-Syria Association Agreement: Overall Management of the Association Agreement، and Enhancing Competition، Antidumping and Countervailing Measures **Final Report** ،**April - August 2006.**

7. FEMIP، Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership: **Annual Report 2009.**


الملاحق

# Abstract

The Syrian economy has been Witnessing an Unprecedented Reformative shift since the beginning of the current century، and the most Prominent headlines of this shift is represented in the internal and external economic openness orientation، whereas the attempts of the internal economic openness has started in the attempt to reform the Syrian economy represented by its Public Sector، which soon produced a shift in the economic model ،which has been adapted since decades in the Syrian economy from central planned socialist model to the social market economy model، and the trend of opening up the external economic has began since 1998 through the start of negotiations with the European Union to establish a Syrian - European partnership within the framework of Barcelona Declaration، like the other non-European Mediterranean countries، and this research deals with this expected partnership، where it deals with the Syrian - European economic relations، and in a particular in depth matter with the Syrian - European economic cooperation within the framework of the expected Syrian-European partnership.

The research mainly aims to shed a light on the technical aspect of the Syrian - European economic cooperation، building on the base that economic cooperation in its general concept - which is translated in terms of trade - can lead to increase trade and thus to economic growth، but not economic development، and as the Syrian economy is a develop economy، it therefore needs a sustainable economic development more than a transient economic growth.

Through this research an attempt is carried to address the Syrian-European economic cooperation in the framework of the Syrian-European partnership، through dealing with three critical areas to the success of Syrian - European economic cooperation، which are addressed in the institutional and legislative structure، the human resources، and the private sector، where the researcher deals with the Syrian-European economic cooperation through the study and analysis of these areas and to detect the weak points in these areas، and through the study of the current situation of the Syrian-European economic cooperation experiences in these areas in order to conclude the most important challenges preventing the success and development of this cooperation and to detect its most important prospects.

At the end of the research it was foreseeable to come out with a number of conclusions and proposals that contribute to the clarification of the major problems that hinder the success of the Syrian internal and external economic openness in a general prospect، and the success of the Syrian - European economic cooperation in the framework of the Syrian-European partnership in a particular prospect.

**Syrian Arab Rebublic**
**Damascus University**
**Faculty of Economics**
**Department of Economics**

*The horizons and obstecals of the Syrian-European economic cooperation in the framework of the Syrian-European partnership*

**This Dissertation Was Submitted in Fulfillment of The Requisites For The Master's Degree in Economic Science "International Economical Relations"**

**Prepared by:Kinan Souliman Hassn**
**Supervised by:Prof.Dr.Adnan Souliman**

**Damascus. 2010**